

Perlindungan Hukum Peralihan Hak Tanah dalam Kawasan Ibu Kota Nusantara

Legal Protection of Land Rights Transfer in the Nusantara Capital City Area

Jihan Jawahir Nasution, Amad Sudiro

Magister Kenotariatan, Universitas Tarumanagara, Jakarta, Indonesia
jihan.217231042@stu.untar.ac.id

Abstract

This study aims to analyze the regulation of land sale and purchase following the establishment of the Nusantara Capital City and the legal protection afforded to parties in the implementation of land rights transfer approval. The study is prompted by changes in the land transfer mechanism requiring prior approval from the Nusantara Capital Authority as a land control instrument, creating legal uncertainty for sellers, buyers, and Notaries/Land Deed Officials (PPAT). Previous studies mainly examined land control policies and the authority of Notaries/PPAT without addressing the relationship between the approval mechanism and legal protection for parties acting in good faith. This research employs a normative legal method supported by empirical data using statutory, conceptual, and case approaches. The novelty of this study lies in analyzing the relationship between the approval mechanism of the Nusantara Capital Authority and the effectiveness of legal protection in land sale transactions. The findings indicate that the approval mechanism constitutes a legitimate administrative restriction based on the State's Right to Control Land doctrine. However, its implementation has not fully ensured legal certainty due to inconsistent procedures, administrative requirements, processing timeframes, and institutional coordination. Strengthening the governance of the approval mechanism is therefore essential to ensure legal certainty and legal protection.

Keywords: Land and Sales Purchase; Legal Protection; The Capital of Nusantara

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaturan jual beli tanah setelah penetapan Ibu Kota Nusantara serta perlindungan hukum bagi para pihak dalam pelaksanaan persetujuan pengalihan hak atas tanah. Urgensi penelitian berangkat dari perubahan mekanisme peralihan hak yang mensyaratkan persetujuan Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai instrumen pengendalian pertanahan sehingga memengaruhi kepastian hukum bagi penjual, pembeli, dan Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Penelitian terdahulu lebih banyak membahas pengendalian pertanahan dan kewenangan Notaris/PPAT tanpa mengkaji hubungan mekanisme persetujuan tersebut dengan perlindungan hukum bagi pihak yang beritikad baik. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan dukungan data empiris melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Kebaruan penelitian terletak pada analisis hubungan antara persetujuan Otorita Ibu Kota Nusantara dan efektivitas perlindungan hukum dalam transaksi jual beli tanah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa persetujuan pengalihan hak merupakan pembatasan administratif yang sah berdasarkan prinsip Hak Menguasai Negara. Namun, implementasinya belum sepenuhnya menjamin kepastian hukum akibat belum seragamnya prosedur, persyaratan, jangka waktu pelayanan, dan koordinasi antarlembaga. Oleh karena itu, penyempurnaan tata kelola persetujuan pengalihan hak diperlukan untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan bagi para pihak.

Kata kunci: Ibu Kota Nusantara; Jual Beli Tanah; Perlindungan Hukum

1. PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Hal ini menjadikan negara tersebut menempatkan seluruh kegiatan negara dan masyarakatnya di bawah hukum. Pada hakikatnya, negara hukum adalah negara yang memegang kendali secara penuh terhadap kekuasaan yang dimilikinya, yang membentuk kehidupannya agar berdasarkan hukum yang adil dan demokratis.¹ Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Ketentuan tersebut menjadi landasan konstitusional bahwa setiap kebijakan pertanahan, termasuk pengaturan peralihan hak atas tanah di Kawasan Ibu Kota Nusantara, harus tetap menjamin kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak masyarakat.

Dalam bidang pertanahan, landasan konstitusional tersebut berkaitan erat dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara serta dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Prinsip hak menguasai negara kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, khususnya Pasal 2 ayat (2), yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk hubungan hukum antara orang dan tanah. Dengan demikian, kebijakan pertanahan tidak dapat dilepaskan dari fungsi negara untuk mengatur tanah demi kepentingan umum, tetapi pengaturan tersebut tetap harus memperhatikan kepastian hukum dan perlindungan hak masyarakat. Kepastian hukum tersebut diwujudkan melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah diselenggarakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka untuk memberikan kepastian hukum serta perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah melalui tersedianya data fisik dan data yuridis yang akurat.

Selain menjamin kepastian hukum, hukum pertanahan juga memberikan perlindungan kepada pihak yang memperoleh hak atas tanah dengan iktikad baik. Perlindungan tersebut bertujuan memberikan rasa aman kepada masyarakat yang telah melaksanakan transaksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga hak-haknya tidak dirugikan akibat ketidakjelasan prosedur administrasi maupun perubahan kebijakan pemerintah. Dengan demikian, asas perlindungan bagi pihak yang beriktikad baik harus tetap menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan kebijakan pengendalian pertanahan di Kawasan Ibu Kota Nusantara.

Pemindahan Ibu Kota Negara ke Kalimantan Timur menjadi salah satu kebijakan strategis nasional yang membawa konsekuensi terhadap tata ruang, pembangunan, investasi,

¹ Divany Harbina Emzilena Kaban et al., "Konsep Negara Hukum Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia," *Media Hukum Indonesia* 2, no. 3 (2024), <https://doi.org/10.5281/zenodo.11670332>.

dan pertanahan. Penetapan Ibu Kota Nusantara melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 menempatkan sebagian wilayah Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara sebagai wilayah yang memiliki nilai strategis bagi pembangunan nasional. Secara empiris, penetapan Ibu Kota Nusantara di Provinsi Kalimantan Timur telah menyebabkan peningkatan nilai ekonomi tanah, khususnya di Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara. Beberapa laporan menunjukkan bahwa harga tanah di wilayah Kecamatan Sepaku mengalami kenaikan berkali-kali lipat setelah pengumuman pemindahan ibu kota. Kondisi tersebut diikuti oleh meningkatnya aktivitas transaksi pertanahan serta permohonan pengalihan hak atas tanah, sehingga pemerintah menerapkan berbagai kebijakan pengendalian untuk mencegah praktik spekulasi dan penguasaan tanah secara tidak wajar. Oleh karena itu, negara menerbitkan berbagai pengaturan pengendalian peralihan dan penggunaan tanah, termasuk melalui Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pengendalian Peralihan, Penggunaan Tanah dan Perizinan pada Kawasan Calon Ibu Kota Negara dan Kawasan Penyangga.

Pemindahan Ibu Kota Negara (IKN) ke Provinsi Kalimantan Timur merupakan kebijakan strategis pemerintah yang bertujuan mendorong pemerataan pembangunan serta menciptakan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru di berbagai wilayah Indonesia. Guna menunjang pelaksanaan pembangunan IKN, pemerintah menerapkan kebijakan *land freezing*, yaitu kebijakan pengendalian pertanahan yang membatasi sementara pelaksanaan perbuatan hukum tertentu atas tanah pada kawasan yang telah ditetapkan. Kebijakan tersebut dimaksudkan untuk menjaga keteraturan pemanfaatan tanah, menghindari praktik spekulasi lahan, serta memastikan ketersediaan tanah bagi kebutuhan pembangunan yang berorientasi pada kepentingan umum. Pengaturan tersebut juga berfungsi sebagai instrumen pengawasan agar proses pembangunan dapat berlangsung secara terencana, tertib, dan sesuai dengan tujuan pembangunan nasional.²

Kebijakan pengendalian tersebut pada dasarnya dimaksudkan untuk mencegah penguasaan tanah yang berlebihan, tidak wajar, dan bersifat spekulatif. Namun, dalam pelaksanaannya, kebijakan tersebut juga memengaruhi transaksi tanah masyarakat yang dilakukan untuk kepentingan biasa, misalnya jual beli tanah hak milik, peningkatan status tanah, atau pendaftaran peralihan hak. Dalam keadaan tertentu, masyarakat yang telah mengikatkan diri dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli tidak dapat langsung melanjutkan proses menjadi Akta Jual Beli karena terdapat persyaratan persetujuan pengalihan hak atas tanah dari Otorita Ibu Kota Nusantara. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan hukum karena PPJB sebagai perjanjian perdata mengikat para pihak, sedangkan peralihan hak atas tanah menurut hukum pendaftaran tanah membutuhkan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan pendaftaran pada kantor pertanahan. Penerapan mekanisme

² Qurotul Uyun, Haris Retno Susmiyati, and Aryo Subroto, "Implikasi Hukum Kebijakan Land Freezing Di Ibu Kota Nusantara Terhadap Penyelesaian Sengketa Lahan Transmigrasi Swakarsa Mandiri Dan Perusahaan Sawit," *Jurnal Ilmiah Advokasi* 13, no. 2 (2025): 496–508.

persetujuan pengalihan hak juga memengaruhi proses transaksi masyarakat. Sejumlah transaksi jual beli tanah tidak dapat segera ditindaklanjuti karena masih menunggu persetujuan Otorita Ibu Kota Nusantara sebelum Akta Jual Beli dapat dibuat dan didaftarkan. Berbagai pengaduan masyarakat berkaitan dengan proses pengalihan hak atas tanah di kawasan Ibu Kota Nusantara menunjukkan bahwa ketidakjelasan prosedur dan lamanya proses persetujuan masih menjadi persoalan dalam praktik.

Kondisi tersebut menunjukkan kesenjangan antara aspek normatif (*das sollen*) yang menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan kondisi empiris (*das sein*) dalam pelaksanaan pengendalian peralihan hak di Kawasan Ibu Kota Nusantara. Kewenangan negara mengendalikan pertanahan harus tetap sejalan dengan perlindungan terhadap masyarakat yang beriktikad baik. Kesenjangan tersebut menjadi dasar penting dilakukannya penelitian ini.

Sejumlah kajian terdahulu telah membahas peralihan hak atas tanah, kewenangan PPAT, dan dampak pengendalian tanah di wilayah Ibu Kota Nusantara. Penelitian Rahman (2023) mengkaji penyuluhan hukum mengenai peralihan hak atas tanah sebagai upaya pencegahan konflik transaksi pertanahan. Penelitian tersebut menegaskan pentingnya pemahaman masyarakat terhadap fungsi akta autentik PPAT dalam proses peralihan hak. Namun, penelitian tersebut belum mengkaji peralihan hak atas tanah pada kawasan yang menerapkan pengendalian khusus, termasuk kewajiban memperoleh persetujuan Otorita Ibu Kota Nusantara serta implikasinya terhadap perlindungan hukum para pihak.³

Nurahmani (2023) menelaah kebijakan pengendalian pertanahan di Kawasan Ibu Kota Nusantara sebagai instrumen pencegahan spekulasi dan mafia tanah. Fokus penelitian berada pada pengendalian peralihan hak, percepatan pendaftaran tanah, dan penataan administrasi pertanahan. Penelitian tersebut belum membahas akibat hukum tertundanya transaksi akibat persetujuan Otorita IKN maupun perlindungan hukum terhadap PPJB yang telah dibuat para pihak.⁴

Terakhir penelitian Tasya (2025) menganalisis dampak kebijakan pengendalian peralihan tanah terhadap pelaksanaan kewenangan Notaris. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa belum terdapat prosedur persetujuan yang jelas bagi Notaris dalam pembuatan akta. Namun, penelitian tersebut belum mengkaji perlindungan hukum bagi penjual dan pembeli ketika proses peralihan hak tertunda akibat mekanisme persetujuan Otorita IKN.⁵

Ketiga penelitian tersebut memiliki fokus yang berbeda, yaitu edukasi hukum pertanahan, kebijakan pengendalian tanah, dan kewenangan notaris. Belum terdapat

³ Arief Rahman et al., "Upaya Pencegahan Konflik Terkait Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli," *Jurnal Risalah Kenotariatan* 4, no. 2 (2023), <https://doi.org/10.29303/risalahkenotariatan.v4i2.127>.

⁴ Aditya Nurahmani, "Kajian Kebijakan Pengendalian Di Bidang Pertanahan Dalam Mencegah Dan Memberantas Para Spekulasi Dan Mafia Tanah Di Ibu Kota Nusantara," *Bina Hukum Lingkungan* 7, no. 3 (2023): 290–309, <https://doi.org/10.24970/bhl.v7i3.357>.

⁵ Annisa Nurul Tasya, "Pengaruh Pengendalian Peralihan Dan Penggunaan Tanah Pada Daerah Ibu Kota Negara Bagi Notaris," *Jurnal Pendidikan Tambusai* 9, no. 3 (2025): 37798–807, <https://doi.org/10.31004/jptam.v9i3.34607>.

penelitian yang secara khusus menganalisis hubungan antara persetujuan pengalihan hak oleh Otorita Ibu Kota Nusantara dengan perlindungan hukum terhadap transaksi jual beli tanah yang telah dilakukan secara beriktikad baik. Kekosongan kajian tersebut menunjukkan adanya *research gap* yang memerlukan pembahasan lebih lanjut. Artikel ini menawarkan kebaruan melalui analisis perlindungan hukum terhadap transaksi jual beli tanah yang terdampak oleh kewajiban persetujuan pengalihan hak oleh Otorita Ibu Kota Nusantara. Analisis difokuskan pada kedudukan PPJB, peran Notaris/PPAT, serta hubungan antara kebijakan pengendalian pertanahan, kepastian hukum, dan perlindungan bagi masyarakat yang beriktikad baik di Kabupaten Penajam Paser Utara.

Berdasarkan kesenjangan tersebut, artikel ini menempatkan perlindungan hukum masyarakat dalam jual beli tanah di Kabupaten Penajam Paser Utara sebagai fokus utama. Sementara itu, pembahasan mengenai kebijakan pertanahan Ibu Kota Nusantara lebih banyak diarahkan pada investasi, hak atas tanah, dan pembangunan kawasan, sehingga belum banyak yang menempatkan pengalaman praktis masyarakat dan Notaris/PPAT di Kabupaten Penajam Paser Utara sebagai titik utama pembahasan. Persoalan yang dibahas tidak hanya berkaitan dengan sah atau tidaknya perjanjian yang telah dibuat para pihak, tetapi juga bagaimana perjanjian tersebut dapat memperoleh efektivitas yuridis ketika peralihan hak harus tunduk pada persetujuan Otorita Ibu Kota Nusantara. Dengan demikian, kontribusi artikel ini adalah menjelaskan hubungan antara kebijakan pengendalian pertanahan sebagai perwujudan hak menguasai negara dan kebutuhan perlindungan hukum bagi masyarakat yang melakukan transaksi secara beriktikad baik. Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaturan jual beli tanah setelah penetapan Ibu Kota Nusantara serta perlindungan hukum bagi para pihak dalam pelaksanaan persetujuan pengalihan hak atas tanah.

2. METODE

Artikel ini menggunakan penelitian hukum normatif yang didukung data empiris. Pendekatan normatif digunakan untuk mengkaji norma hukum yang mengatur jual beli tanah, pendaftaran tanah, kewenangan Notaris/PPAT, serta pengendalian peralihan hak atas tanah di Kawasan Ibu Kota Nusantara.⁶ Dukungan data empiris diperoleh melalui wawancara dengan Notaris/PPAT di Kabupaten Penajam Paser Utara sebagai lokasi penelitian utama serta Notaris/PPAT di Kabupaten Kutai Kartanegara sebagai data pendukung untuk memperoleh gambaran mengenai implementasi kebijakan di wilayah terdampak Ibu Kota Nusantara.

Pendekatan penelitian meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).⁷ Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji pengaturan mengenai hak atas

⁶ Sidi Ahyar Wiraguna, "Metode Normatif Dan Empiris Dalam Penelitian Hukum: Studi Eksploratif Di Indonesia," *PUBLIC SPHARE: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan Dan Hukum* 3, no. 3 (2024), <https://doi.org/10.59818/jps.v3i3.1390>.

⁷ Z Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta (Jakarta: Sinar Grafika., 2021).

tanah, pendaftaran tanah, serta kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara. Pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah konsep perlindungan hukum, kepastian hukum, pembatasan hak milik, dan hak menguasai negara. Pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis praktik pelaksanaan persetujuan pengalihan hak berdasarkan hasil wawancara dengan Notaris/PPAT di wilayah penelitian. Bahan hukum primer terdiri atas 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 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Ibu Kota Nusantara, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2022, Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 6 Tahun 2020, serta Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara yang mengatur penyelenggaraan pertanahan. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel ilmiah, dan hasil penelitian yang relevan, sedangkan bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum.

Spesifikasi penelitian bersifat deskriptif-analitis.⁸ Analisis dilakukan terhadap kesesuaian kebijakan persetujuan pengalihan hak dengan prinsip negara hukum, meliputi pembatasan hak milik, hak menguasai negara, Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, asas kepastian hukum, serta proporsionalitas pembatasan hak atas tanah. Pisau analisis menggunakan Teori Kepastian Hukum Gustav Radbruch dan Teori Hak Menguasai Negara. Teori Kepastian Hukum digunakan untuk menilai kejelasan norma, prosedur, dan akibat hukum persetujuan pengalihan hak. Teori Hak Menguasai Negara digunakan untuk menguji kewenangan negara dalam pengendalian pertanahan serta keseimbangannya dengan perlindungan hak masyarakat. Analisis data dilakukan secara kualitatif.⁹ Dilakukan melalui inventarisasi, klasifikasi, interpretasi, dan sinkronisasi antara bahan hukum dengan data empiris hasil wawancara guna menjawab permasalahan perlindungan hukum dalam pelaksanaan persetujuan pengalihan hak atas tanah di Kawasan Ibu Kota Nusantara.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Pengaturan Jual Beli Tanah dan Persetujuan Pengalihan Hak Atas Tanah di Ibu Kota Nusantara

Jual beli tanah dalam hukum tanah nasional memiliki karakter yang berbeda dari jual beli benda pada umumnya.¹⁰ Sebelum berlakunya UUPA, jual beli tanah dapat dipahami dalam kerangka hukum perdata barat yang bersifat *obligatoir*, sehingga pembayaran dan penyerahan fisik belum selalu menimbulkan peralihan hak secara yuridis. Setelah berlakunya UUPA, hukum tanah nasional mengambil dasar dari hukum adat, sehingga jual beli tanah dipahami sebagai perbuatan hukum pemindahan hak dengan pembayaran harga

⁸ Nataila H.M. Rengkuan, Daud M. Liando, and Dolad K. Monintja, "Efektifitas Kinerja Pemerintah Dalam Program Reaksi Respon Realief Daerah (R3D) Di Kabupaten Minahasa," *Jurnal Governance* 3, no. 1 (2023): 1–11.

⁹ Rizal Safarudin et al., "Penelitian Kualitatif," *INNOVATIVE: Journal of Social Science Research* 3, no. 2 (2023): 9680–94.

¹⁰ Rage Cikal Nugroho, "Disparitas Konsep Jual Beli Tanah-Bangunan Dengan Jual Beli Pada Umumnya," 2018.

yang bersifat tunai, terang, dan riil.¹¹ Dalam hal ini, tunai berarti terdapat pembayaran harga sesuai kesepakatan, terang berarti dilakukan di hadapan pejabat yang berwenang, dan riil berarti terdapat perbuatan nyata yang menunjukkan terjadinya pemindahan hak.¹²

Salah satu perjanjian yang sering dilakukan oleh masyarakat adalah perjanjian jual beli. Jual beli dapat berbentuk dan jenisnya tergantung pada kesepakatan para pihak. Jual beli termasuk dalam kelompok perjanjian bernama, artinya undang-undang telah memberikan nama tersendiri dan memberikan pengaturan secara khusus terhadap perjanjian ini. Pengaturan perjanjian bernama dapat diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata maupun Kitab Undang-Undang Hukum Dagang.¹³ Pada praktiknya, jual beli tanah sering kali didahului dengan PPJB apabila syarat untuk membuat AJB belum terpenuhi. PPJB merupakan perjanjian yang mengikat para pihak berdasarkan asas kebebasan berkontrak dan asas *pacta sunt servanda*, sepanjang memenuhi syarat sah perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata.¹⁴ Namun, PPJB belum menggantikan fungsi AJB sebagai dasar pendaftaran peralihan hak atas tanah. Peralihan hak melalui jual beli hanya dapat didaftarkan apabila dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Dengan demikian, PPJB memberikan perlindungan kontraktual, sedangkan AJB dan pendaftaran tanah memberikan perlindungan kebendaan atas hak atas tanah.

Pembedaan tersebut menunjukkan bahwa hukum pertanahan Indonesia membedakan hubungan hukum keperdataan dan akibat hukum kebendaan. Kesepakatan para pihak telah melahirkan hubungan perikatan melalui PPJB, tetapi hak atas tanah baru beralih setelah AJB dibuat dan didaftarkan. Perbedaan ini menjadi dasar untuk menilai bahwa persetujuan Otorita IKN tidak memengaruhi keabsahan PPJB, melainkan memengaruhi efektivitas pelaksanaan peralihan hak.

Menurut pandangan Boedi Harsono, perbuatan hukum yang berkaitan dengan pengalihan hak atas tanah, seperti jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan tanah sebagai penyertaan dalam suatu perusahaan, serta pelaksanaan hibah wasiat, harus dilaksanakan di hadapan PPAT. Kehadiran PPAT diperlukan untuk menuangkan perbuatan hukum tersebut ke dalam akta autentik sebagai bukti yang sah atas terjadinya peralihan hak yang disepakati oleh para pihak.¹⁵

¹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, 6th ed. (Jakarta: Universitas Trisakti, 2021).

¹² Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, 5th ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2023).

¹³ Rahmi Murniwati, "Kepastian Hukum Para Pihak Dalam Jual Beli Tanah Ulayat Dibawah Tangan," *Unes Law Review* 6, no. 1 (2023): 2144–51, <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i1.998>.

¹⁴ Dewi, Meivina Jayanti, and Lee Yong Hwa, "Keabsahan Dan Kekuatan Mengikat Dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) Atas Tanah Yang Belum Bersertifikat," *Jurnal Somasi: Sosial Humaniora Komunikasi* 6, no. 2 (2025): 331–41, <https://doi.org/10.53695/js.v6i2.1526>.

¹⁵ Sahat Hangoluan Maruli Tua Sinaga, "Perkembangan Pengaturan Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli," *Jurnal Hukum To-Ra: Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat* 10, no. 1 (2024): 138–50, <https://doi.org/10.55809/tora.v10i1.334>.

Kedudukan PPAT menjadi penting karena PPAT merupakan pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta tertentu mengenai perbuatan hukum atas tanah.¹⁶ Akta PPAT berfungsi sebagai alat bukti telah dilakukannya perbuatan hukum dan menjadi dasar pendaftaran perubahan data yuridis pada Kantor Pertanahan.¹⁷ Dalam keadaan normal, setelah para pihak memenuhi syarat administratif dan pajak, PPAT melakukan pemeriksaan sertifikat, menyusun AJB, menandatangani akta bersama para pihak dan saksi, kemudian menyampaikan akta serta dokumen pendukung kepada Kantor Pertanahan untuk diproses balik nama. Konstruksi hukum ini menunjukkan bahwa perlindungan hukum dalam jual beli tanah tidak hanya terletak pada kesepakatan, tetapi juga pada pemenuhan prosedur pendaftaran. Konstruksi tersebut menunjukkan bahwa sistem pendaftaran tanah Indonesia menempatkan kepastian hukum pada tahap administrasi pertanahan. Oleh karena itu, setiap penambahan persyaratan administratif harus tetap menjamin efektivitas pelayanan agar tidak mengurangi tujuan penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagai instrumen kepastian hukum.

Penetapan Ibu Kota Nusantara mengubah lanskap pertanahan di Kabupaten Penajam Paser Utara. Wilayah IKN berada di antara Kota Balikpapan dan Kota Samarinda, dengan area daratan dan perairan yang luas. Dalam dokumen perencanaan IKN, kawasan tersebut dibagi menjadi Kawasan Pengembangan IKN, Kawasan IKN, dan Kawasan Inti Pusat Pemerintahan. Kabupaten Penajam Paser Utara, khususnya Kecamatan Sepaku, memiliki posisi strategis karena menjadi salah satu lokasi utama pembangunan IKN. Kondisi ini menempatkan tanah di Penajam Paser Utara sebagai objek yang memiliki nilai ekonomi dan nilai hukum yang meningkat, sehingga pengendalian peralihan hak atas tanah menjadi instrumen penting untuk mencegah spekulasi dan penguasaan tanah yang tidak wajar.¹⁸

Sebelum Undang-Undang IKN berlaku, Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur telah menerbitkan Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 6 Tahun 2020. Peraturan tersebut mengatur pengendalian peralihan, penggunaan tanah, dan perizinan pada kawasan calon Ibu Kota Negara dan kawasan penyangga.¹⁹ Pergub tersebut melibatkan sejumlah pejabat, termasuk Bupati Kutai Kartanegara, Bupati Penajam Paser Utara, Wali Kota Balikpapan, Camat/PPATS, Lurah/Kepala Desa, PPAT, Notaris, dan perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan perizinan provinsi. Pengaturan ini memperlihatkan bahwa pengendalian tanah di kawasan IKN tidak hanya menyasar masyarakat sebagai pemegang hak, tetapi juga pejabat yang membuat atau mengesahkan dokumen peralihan hak.

¹⁶ Yovita Christian Assikin, Lastuti Abubakar, and Nanda Anisa Lubis, "Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah Berkaitan Dengan Dibatalkannya Akta Jual Beli Ditinjau Dari Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku," *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan* 3, no. 1 SE-Articles (December 2019): 80–97.

¹⁷ Any Suryani Hamzah, Arba, and Rizki Yuniarty, "Fungsi Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Peralihan Hak Milik Atas Tanah Di Desa Tawali, Kecamatan Wera, Kabupaten Bima," *Jurnal Kompilasi Hukum* 8, no. 2 (2023): 63–75, <https://doi.org/10.29303/jkh.v8i2.136>.

¹⁸ Muhammad Adrian Rizaldi and Hamid Chalid, "Kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Memberikan Persetujuan Untuk Pembuatan Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli Yang Dibuat Oleh Notaris," *Unes Law Review* 6, no. 2 (2023): 4768–79, <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2.1236>.

¹⁹ Tasya, "Pengaruh Pengendalian Peralihan Dan Penggunaan Tanah Pada Daerah Ibu Kota Negara Bagi Notaris."

Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa negara tidak membatasi hak milik secara langsung, melainkan mengendalikan proses peralihannya melalui instrumen administrasi. Dengan demikian, objek pengaturan bukan hak milik sebagai hak kebendaan, tetapi tata cara pelaksanaan pemindahan hak demi kepentingan pembangunan nasional.²⁰

Pembatasan yang diatur dalam Pergub tersebut antara lain berupa larangan bagi pejabat tertentu untuk membuat, menguatkan, mengesahkan akta, surat keterangan, atau bentuk lain yang bermaksud melegalisasi perbuatan hukum dalam rangka peralihan hak atas tanah dan pelepasan tanah yang bertujuan menguasai tanah secara berlebihan, tidak wajar, dan terindikasi spekulatif. Notaris juga dibatasi untuk tidak membuat akta PPJB, melegalisasi, dan melakukan *waarmerking* surat di bawah tangan terhadap bidang tanah di kawasan calon IKN dan kawasan penyangga apabila transaksi tersebut berkaitan dengan penguasaan tanah yang tidak wajar atau spekulatif. Dengan demikian, pengendalian pertanahan tidak hanya bekerja pada tahap pendaftaran, tetapi juga sejak tahap awal pembentukan dokumen. Perluasan pengendalian hingga tahap pembentukan dokumen menunjukkan semakin besarnya intervensi administrasi negara terhadap hubungan hukum keperdataan. Intervensi tersebut hanya dapat dibenarkan apabila memiliki dasar hukum yang jelas, tujuan yang sah, dan tidak menghilangkan hak masyarakat untuk melakukan perbuatan hukum atas tanah setelah persyaratan dipenuhi.

Setelah Undang-Undang IKN dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2022 berlaku, mekanisme pengendalian semakin dikaitkan dengan persetujuan Otorita IKN. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2022 menentukan bahwa perolehan tanah di Ibu Kota Nusantara dapat dilakukan melalui mekanisme yang memperhatikan pengelolaan pertanahan oleh Otorita IKN. Dalam konteks pembuatan akta, pejabat pembuat akta tanah, notaris, camat, lurah/kepala desa, atau pejabat berwenang lainnya dapat membuat akta atau surat di Kawasan Strategis Nasional Ibu Kota Nusantara setelah mendapat persetujuan pengalihan hak atas tanah oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.

Peraturan Kepala Otorita IKN kemudian memperjelas mekanisme penawaran dan persetujuan dalam kawasan tertentu. Untuk tanah yang berada dalam Wilayah Perencanaan, pemilik tanah yang hendak menjual tanahnya wajib terlebih dahulu menawarkan tanah tersebut kepada Otorita IKN. Apabila Otorita IKN tidak membeli tanah tersebut, barulah proses dapat dilanjutkan melalui permohonan persetujuan jual beli kepada pihak ketiga. Dalam permohonan tersebut, calon pembeli harus melampirkan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak dan memenuhi persyaratan dokumen yang ditentukan dalam formulir layanan pertanahan. Mekanisme ini menunjukkan adanya hak prioritas Otorita IKN dalam pengendalian peralihan tanah, sekaligus menjadi tahapan baru yang tidak dikenal dalam jual beli tanah biasa di luar kawasan IKN. Persetujuan Otorita Ibu Kota Nusantara pada dasarnya merupakan bentuk pembatasan terhadap pelaksanaan hak atas tanah, bukan penghapusan hak milik. Pembatasan tersebut lahir dari kewenangan negara untuk mengatur pemanfaatan

²⁰ Zaenal Arifin, Aisah Nur, and Purnama Shonia Hugeng, "Kesadaran Masyarakat Terhadap Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah," *Journal Juridisch* 1, no. 1 (2023): 1–9, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.26623/jj.v1i1.6762>.

tanah bagi kepentingan umum sebagaimana bersumber pada hak menguasai negara. Pengendalian ini sebenarnya tidak hanya terjadi di IKN, tetapi juga terjadi di negara Nigeria dengan dikeluarkannya *The Land Use Act (1978)* yang didasarkan pada kenyataan bahwa sebagian besar kegiatan pembangunan yang dilakukan pemerintah dilaksanakan di atas tanah, dan pemanfaatan serta pengelolaannya merupakan sumber pendapatan yang nyata bagi pemerintah. Undang-Undang Penggunaan Tanah (1978) memperkenalkan sistem hak dan membatasi hak seseorang untuk mengalihkan hak tersebut hanya dengan persetujuan gubernur.²¹ Meskipun demikian, kewenangan negara dalam membatasi pelaksanaan hak atas tanah tidak bersifat absolut. Pembatasan hanya dapat dibenarkan apabila memiliki dasar hukum yang jelas, bertujuan melindungi kepentingan umum, serta tidak menghilangkan esensi hak masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah.

Berdasarkan Teori Hak Menguasai Negara, persetujuan pengalihan hak merupakan bentuk pengendalian negara terhadap pemanfaatan tanah strategis. Kewenangan tersebut sejalan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur penggunaan, peruntukan, dan pemanfaatan tanah. Persetujuan Otorita IKN tidak dapat dimaknai sebagai pencabutan hak milik, melainkan pembatasan administratif yang ditujukan untuk mencegah spekulasi tanah dan menjamin keberhasilan pembangunan Ibu Kota Nusantara.

Pembatasan tersebut tetap harus memenuhi jaminan kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hak atas kepastian hukum menghendaki setiap pembatasan hak dilakukan berdasarkan norma yang jelas, prosedur yang pasti, serta dapat diprediksi oleh masyarakat. Tanpa kepastian mengenai syarat, tahapan, dan jangka waktu persetujuan, tujuan pengendalian pertanahan berpotensi mengurangi perlindungan hukum bagi masyarakat yang beriktikad baik. Pandangan tersebut sejalan dengan Teori Kepastian Hukum Gustav Radbruch yang menempatkan kepastian hukum sebagai unsur penting dalam penyelenggaraan hukum. Kepastian hukum menuntut kejelasan norma, konsistensi penerapan, dan kemudahan bagi masyarakat untuk memperkirakan akibat hukum dari setiap tindakan. Dalam konteks persetujuan pengalihan hak, kejelasan prosedur, persyaratan, dan batas waktu pelayanan menjadi indikator utama terpenuhinya kepastian hukum.

Persetujuan pengalihan hak oleh Otorita IKN merupakan pembatasan administratif yang memiliki dasar konstitusional melalui hak menguasai negara. Namun, pembatasan tersebut hanya memenuhi prinsip negara hukum apabila dilaksanakan secara proporsional. Kejelasan norma, prosedur, persyaratan, dan batas waktu menjadi syarat utama agar kebijakan tersebut tetap selaras dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 serta asas kepastian hukum. Tanpa pemenuhan unsur tersebut, tujuan pengendalian pertanahan

²¹ Chinedu A. Onah, Daniel Chidike Nwuzor, and Chiamaka Nita Anyanwu, "Implications of Restrictions on Alienation of Land Under the Land Use Act 1978," *International Journal of Law and Clinical Legal Education* 5 (2024): 73–77.

berpotensi mengurangi perlindungan hukum bagi masyarakat yang melakukan transaksi secara beriktikad baik.

3.2 Praktik Jual Beli Tanah di Kabupaten Penajam Paser Utara Setelah Penetapan Ibu Kota Nusantara

Pasal 1457 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengatur bahwa jual beli tanah adalah suatu perjanjian yang menimbulkan hubungan hukum antara penjual dan pembeli. Penjual berkewajiban mengalihkan serta menyerahkan hak atas tanah yang dimilikinya kepada pembeli, sedangkan pembeli berkewajiban melakukan pembayaran sesuai nilai yang telah disepakati oleh para pihak. Hubungan hukum tersebut mencerminkan adanya pertukaran prestasi yang bersifat timbal balik, yaitu pengalihan hak atas tanah oleh penjual yang diimbangi dengan pemberian sejumlah uang oleh pembeli sebagai bentuk kompensasi yang dianggap setara dan bernilai sepadan dengan objek yang diperjualbelikan.²²

Berdasarkan hasil wawancara dengan Notaris/PPAT di Kabupaten Penajam Paser Utara, sebelum berlakunya kebijakan IKN, praktik jual beli tanah pada umumnya berlangsung melalui prosedur umum. Para pihak yang telah mencapai kesepakatan dapat membuat PPJB apabila pembayaran belum lunas atau terdapat syarat tertentu yang belum terpenuhi. Setelah seluruh syarat terpenuhi, proses dilanjutkan dengan pembuatan AJB di hadapan PPAT dan pendaftaran peralihan hak pada Kantor Pertanahan.²³ Dengan kata lain, hubungan hukum para pihak berjalan dalam kerangka hukum tanah nasional yang berlaku secara umum di seluruh Indonesia. Konstruksi tersebut menunjukkan bahwa sebelum penetapan Ibu Kota Nusantara, efektivitas peralihan hak ditentukan oleh terpenuhinya syarat perjanjian, pembuatan AJB, dan pendaftaran tanah. Persetujuan dari instansi lain belum menjadi unsur yang memengaruhi lahirnya akibat hukum peralihan hak.

Setelah berlakunya kebijakan IKN, proses tersebut mengalami perubahan karena peralihan hak atas tanah di kawasan terdampak tidak dapat langsung dilakukan tanpa memperhatikan persetujuan Otorita IKN. Narasumber dari Kabupaten Penajam Paser Utara menjelaskan bahwa setiap peralihan hak atas tanah di kawasan IKN harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari Otorita IKN. Ketentuan ini menambah tahapan birokrasi dalam jual beli tanah, sehingga proses transaksi menjadi lebih panjang dan membutuhkan kehati-hatian yang lebih besar dari penjual, pembeli, notaris, dan PPAT.²⁴ Perubahan prosedur tersebut menunjukkan bahwa persetujuan Otorita IKN telah menjadi unsur administratif baru dalam peralihan hak atas tanah. Akibatnya, hubungan hukum para pihak tidak lagi ditentukan semata oleh terpenuhinya syarat perjanjian dan pembuatan AJB, tetapi juga oleh terpenuhinya persyaratan administratif yang berada di luar hubungan kontraktual para pihak. Kondisi tersebut memperluas ruang intervensi administrasi negara dalam pelaksanaan hak keperdataan masyarakat. Penambahan persetujuan Otorita IKN mengubah

²² Ferry Susanto Limbong, "Penyebab Terjadinya Perjanjian Jual Beli Tanah Yang Tidak Sesuai Dengan KUHPerdota Dan Undang-Undang Pokok Agraria," *Jurnal Dharmawangsa* 17, no. 2 (2023): 943–51, <https://doi.org/10.46576/wdw.v17i2.3203>.

²³ Syamsur Rizal Umbara, "Wawancara Notaris/PPAT Kabupaten Penajam Paser Utara," 2026.

²⁴ Umbara.

karakter praktik jual beli tanah. Peralihan hak tidak lagi hanya bergantung pada kesepakatan para pihak dan pemenuhan syarat hukum perdata, tetapi juga pada keputusan administrasi pemerintah. Kondisi tersebut menunjukkan adanya pergeseran dari mekanisme yang semula bersifat perdata menuju mekanisme yang dipengaruhi oleh hukum administrasi negara.

Perubahan prosedur tersebut paling terasa pada tanah yang berada dalam Wilayah Perencanaan. Para pihak yang hendak melakukan transaksi harus lebih dahulu mengetahui apakah objek tanah berada dalam wilayah yang wajib ditawarkan kepada Otorita IKN. Apabila tanah berada dalam wilayah tersebut, pemilik tanah harus menawarkan tanahnya kepada Otorita IKN. Jika tidak dibeli, proses dapat dilanjutkan dengan permohonan persetujuan jual beli kepada pihak ketiga. Apabila tanah berada di luar Wilayah Perencanaan atau telah dinyatakan tidak dibeli oleh Otorita IKN, permohonan persetujuan jual beli tetap menjadi dokumen yang harus diperhatikan sebelum akta dibuat atau peralihan hak didaftarkan.²⁵

Dalam praktik, masyarakat tidak selalu memahami perbedaan antara PPJB, AJB, dan persetujuan Otorita IKN. Sebagian masyarakat beranggapan bahwa apabila penjual dan pembeli telah sepakat serta pembayaran telah dilakukan, maka tanah sudah dapat dialihkan. Padahal, dalam hukum tanah nasional, peralihan hak atas tanah melalui jual beli harus dibuktikan dengan akta PPAT dan didaftarkan pada Kantor Pertanahan. Di wilayah IKN, sebelum tahap tersebut dilaksanakan, para pihak harus terlebih dahulu memperhatikan persyaratan tambahan berupa persetujuan Otorita IKN. Ketidaktahuan ini menyebabkan masyarakat kerap menggantungkan penjelasan kepada Notaris/PPAT, meskipun kewenangan untuk memberikan persetujuan berada pada Otorita IKN. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa fungsi Notaris/PPAT berkembang tidak hanya sebagai pejabat pembuat akta, tetapi juga sebagai pihak yang memberikan penjelasan mengenai perubahan mekanisme administrasi pertanahan. Peran tersebut penting untuk meminimalkan kesalahan prosedur yang berpotensi menghambat penyelesaian transaksi.

Hasil wawancara menunjukkan adanya persoalan belum jelasnya standar operasional prosedur mengenai permohonan persetujuan. Narasumber menyampaikan bahwa belum terdapat kepastian mengenai tahapan, syarat, dan jangka waktu pemberian jawaban atas permohonan persetujuan. Ketidakpastian tersebut membuat masyarakat dan pihak yang berkepentingan sulit memperkirakan kapan proses transaksi dapat dilanjutkan. Dalam konteks teori kepastian hukum, keadaan ini problematis karena subjek hukum seharusnya dapat memperkirakan akibat dari tindakan hukumnya. Apabila masyarakat tidak dapat memperkirakan kapan persetujuan diberikan atau bagaimana prosesnya berjalan, maka kepastian hukum dalam transaksi tanah menjadi berkurang. Belum adanya standar operasional yang jelas menunjukkan bahwa hambatan utama praktik jual beli tanah di kawasan IKN bukan terletak pada kewajiban memperoleh persetujuan, melainkan pada pelaksanaan prosedurnya. Ketidakjelasan syarat, tahapan, dan batas waktu pelayanan

²⁵ Umbara.

menyebabkan para pihak sulit memperkirakan waktu penyelesaian transaksi. Kondisi tersebut berdampak terhadap efektivitas perlindungan hukum dalam pelaksanaan peralihan hak atas tanah.

Data pendukung dari Notaris/PPAT di Kabupaten Kutai Kartanegara menunjukkan pola yang sejalan. Narasumber dari Kecamatan Muara Jawa menyampaikan bahwa dampak kebijakan IKN mulai dirasakan setelah Undang-Undang IKN berlaku. Sebelum adanya kebijakan tersebut, jual beli tanah dilaksanakan dengan prosedur biasa. Setelah kebijakan IKN berlaku, para pihak, termasuk *developer*, harus lebih dahulu mengurus izin atau persetujuan kepada Otorita IKN. Beberapa klien berhasil memperoleh persetujuan, tetapi terdapat pula klien yang menghadapi proses panjang karena prosedur belum dipahami secara merata.²⁶ Temuan tersebut menunjukkan bahwa persoalan implementasi tidak hanya terjadi di Kabupaten Penajam Paser Utara, tetapi juga ditemukan di wilayah penyangga IKN. Kesamaan praktik tersebut mengindikasikan bahwa kendala lebih banyak berasal dari pelaksanaan kebijakan administrasi daripada penerapan hukum perdata mengenai jual beli tanah.

Narasumber pendukung tersebut juga menjelaskan bahwa waktu pengurusan persetujuan dapat berbeda-beda. Perbedaan jangka waktu penyelesaian permohonan menunjukkan belum adanya standar pelayanan yang seragam. Variasi tersebut menimbulkan ketidakpastian bagi penjual, pembeli, maupun Notaris/PPAT dalam menentukan waktu penyelesaian transaksi. Akibatnya, hubungan hukum yang telah lahir melalui PPJB belum dapat segera diwujudkan menjadi peralihan hak yang mempunyai akibat hukum kebendaan. Ada permohonan yang selesai dalam waktu sekitar tiga bulan, namun ada pula yang membutuhkan waktu hingga lima bulan. Perbedaan waktu ini menunjukkan bahwa prosedur belum sepenuhnya memberikan ukuran yang pasti bagi masyarakat. Walaupun data pendukung tersebut berasal dari Kutai Kartanegara, relevansinya tetap kuat karena wilayah tersebut sama-sama terdampak kebijakan IKN dan menghadapi mekanisme persetujuan yang sama. Namun, fokus analisis tetap diarahkan pada Kabupaten Penajam Paser Utara sebagai wilayah penelitian utama.

Persoalan lain adalah potensi transaksi informal. Ketika masyarakat merasa prosedur resmi terlalu panjang atau tidak jelas, terdapat kemungkinan mereka mencari jalan pintas melalui transaksi di bawah tangan. Dalam jangka pendek, cara tersebut mungkin dianggap praktis, tetapi dalam jangka panjang berisiko menimbulkan sengketa karena tidak ada dasar pendaftaran peralihan hak yang kuat. Notaris/PPAT dalam wawancara menekankan pentingnya kepatuhan terhadap prosedur hukum agar para pihak tidak menghadapi masalah di kemudian hari.²⁷ Oleh karena itu, perlindungan hukum tidak hanya menuntut adanya aturan, tetapi juga membutuhkan edukasi dan pendampingan agar masyarakat memahami risiko transaksi informal.

²⁶ Yuniarti, "Wawancara Notaris/PPAT Kabupaten Kutai Kartanegara," 2026.

²⁷ Yuniarti.

Dalam keadaan demikian, kedudukan PPJB perlu dipahami secara proporsional. PPJB yang dibuat di hadapan notaris tetap merupakan perjanjian yang mengikat para pihak selama memenuhi syarat sah perjanjian. Namun, PPJB tidak serta-merta mengalihkan hak atas tanah. Jika persetujuan Otorita IKN belum diperoleh dan AJB belum dapat dibuat, maka pembeli belum memperoleh perlindungan kebendaan berupa peralihan hak yang tercatat di Kantor Pertanahan. Perlindungan pembeli masih berada pada ranah perikatan, misalnya hak untuk menuntut pemenuhan prestasi, pembatalan, atau ganti rugi sesuai isi perjanjian. Kondisi ini menunjukkan adanya jarak antara perlindungan kontraktual dan perlindungan pertanahan.

Oleh karena itu, transaksi tanah di Kabupaten Penajam Paser Utara setelah penetapan IKN membutuhkan klausul perjanjian yang lebih hati-hati. PPJB sebaiknya memuat keterangan bahwa objek tanah berada atau diduga berada dalam kawasan terdampak IKN, bahwa pelaksanaan AJB dan pendaftaran peralihan hak bergantung pada persetujuan Otorita IKN, bahwa para pihak memahami risiko penundaan, dan bahwa terdapat mekanisme penyelesaian apabila persetujuan tidak diberikan atau proses berlangsung terlalu lama. Klausul semacam ini tidak menghapus kewajiban memperoleh persetujuan, tetapi dapat memperkuat perlindungan kontraktual bagi para pihak.

Perubahan praktik jual beli tanah setelah penetapan Ibu Kota Nusantara tidak mengubah ketentuan hukum mengenai syarat sah perjanjian maupun mekanisme peralihan hak sebagaimana diatur dalam hukum pertanahan nasional. Perubahan terjadi pada penambahan persetujuan administratif sebagai prasyarat pelaksanaan peralihan hak. Implementasinya masih menghadapi kendala berupa belum seragamnya prosedur, ketidakpastian jangka waktu pelayanan, dan keterbatasan pemahaman masyarakat.

3.3 Perlindungan Hukum dalam Persetujuan Peralihan Hak

Teori perlindungan hukum lahir sebagai bagian dari perkembangan pemikiran hukum modern yang menekankan pentingnya penghormatan terhadap martabat manusia serta jaminan atas hak-hak yang melekat pada setiap individu.²⁸ Keberadaan hukum dalam kehidupan masyarakat berfungsi sebagai sarana untuk menciptakan keteraturan serta menjaga keseimbangan antara berbagai kepentingan yang berpotensi saling bertentangan. Hukum tidak hanya berperan dalam menyelesaikan konflik yang telah terjadi, tetapi juga memiliki fungsi untuk memberikan jaminan perlindungan yang mampu menyesuaikan diri terhadap perkembangan sosial. Pada saat yang sama, hukum dirancang untuk memberikan arah dan kepastian guna mencegah munculnya permasalahan serta risiko yang dapat mengganggu ketertiban dan keadilan di kemudian hari.²⁹

²⁸ Daffa Arya Prayoga, Jadmiko Anom Husodo, and Andina Elok Puri Maharani, "Perlindungan Hukum Terhadap Hak Warga Negara Dengan Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional," *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* 2, no. 2 (2023): 188–200, <https://doi.org/10.20961/sovereignty.v2i2.865>.

²⁹ Annisa Justisia Tirtakoesoemah and Muhammad Rusli Arafat, "Penerapan Teori Perlindungan Hukum terhadap Hak Cipta atas Penyiaran," *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum* 18, no. 1 (2020): 1–14, <https://doi.org/10.31941/pj.v18i1.1084>.

Perlindungan hukum dalam jual beli tanah yang terdampak persetujuan pengalihan hak milik harus dimulai dari pengakuan bahwa kebijakan IKN memiliki tujuan yang sah. Negara berwenang mengendalikan peralihan tanah untuk mencegah spekulasi dan menjaga kepentingan pembangunan. Namun, legitimasi tujuan tidak secara otomatis membuat seluruh pelaksanaan kebijakan menjadi adil dan pasti. Perlindungan hukum mengharuskan tujuan pengendalian diseimbangkan dengan hak masyarakat untuk memperoleh kepastian atas tanah dan transaksi yang dilakukan secara sah.

Bentuk perlindungan hukum preventif dalam mekanisme persetujuan pengalihan hak diwujudkan melalui kejelasan norma. Kejelasan mengenai objek tanah, wilayah yang memerlukan persetujuan, persyaratan administrasi, serta kewenangan Otorita IKN menjadi syarat agar masyarakat dapat memperkirakan akibat hukum setiap transaksi. Ketidakjelasan norma berpotensi menimbulkan kesalahan prosedur meskipun para pihak telah bertindak dengan itikad baik. Perlindungan preventif juga tercermin pada kejelasan prosedur. Mekanisme permohonan, pemeriksaan dokumen, hingga penerbitan persetujuan harus dilaksanakan berdasarkan prosedur yang mudah dipahami dan diterapkan secara konsisten. Kejelasan prosedur memberikan kepastian bagi masyarakat sekaligus mengurangi potensi perbedaan penafsiran antarinstansi.

Kepastian mengenai jangka waktu pelayanan merupakan bagian dari asas kepastian hukum sebagaimana dikemukakan Gustav Radbruch. Kepastian hukum tidak hanya bergantung pada keberadaan norma, tetapi juga pada konsistensi penerapannya. Ketidakjelasan batas waktu persetujuan menyebabkan masyarakat sulit memperkirakan akibat hukum transaksi yang telah dilakukan. Kondisi tersebut berpotensi mengurangi perlindungan terhadap pihak yang telah memenuhi seluruh persyaratan administrasi.

Apabila permohonan persetujuan ditolak, pemohon berhak memperoleh alasan penolakan secara tertulis sebagai bentuk akuntabilitas keputusan administrasi. Kejelasan alasan penolakan memungkinkan pemohon memperbaiki persyaratan yang belum terpenuhi atau menentukan langkah hukum berikutnya. Tanpa alasan yang jelas, hak masyarakat untuk memperoleh kepastian hukum menjadi terabaikan. Keputusan Otorita IKN yang menolak permohonan persetujuan merupakan keputusan administrasi yang dapat ditempuh melalui mekanisme keberatan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila upaya administratif tidak memberikan penyelesaian, pihak yang dirugikan dapat menggunakan upaya hukum melalui Peradilan Tata Usaha Negara sesuai kewenangan yang berlaku. Mekanisme tersebut merupakan bentuk perlindungan hukum represif terhadap tindakan administrasi pemerintah.

Perlindungan kontraktual dalam PPJB. Dalam kondisi persetujuan belum diperoleh, PPJB harus dirancang sebagai instrumen yang menyadari risiko regulasi. PPJB tidak boleh memberikan kesan bahwa hak atas tanah telah pasti beralih, tetapi harus menyatakan bahwa AJB dan balik nama bergantung pada terpenuhinya persetujuan Otorita IKN. Klausul ini melindungi pembeli dari ekspektasi yang keliru dan melindungi penjual dari tuduhan wanprestasi apabila hambatan berasal dari kebijakan pemerintah. Namun, klausul tersebut

harus diikuti oleh mekanisme pengembalian uang, perpanjangan waktu, atau pembatalan yang adil.

Perlindungan administratif melalui koordinasi antara Otorita IKN, Kantor Pertanahan, pemerintah daerah, dan organisasi jabatan Notaris/PPAT. Koordinasi diperlukan agar tidak terjadi perbedaan penafsiran antara Otorita IKN sebagai pemberi persetujuan dan Kantor Pertanahan sebagai pelaksana pendaftaran.³⁰ Dalam praktik, masyarakat membutuhkan kepastian bahwa persetujuan yang diperoleh benar-benar dapat digunakan untuk membuat akta dan mendaftarkan peralihan hak. Jika koordinasi tidak berjalan, persetujuan dapat menjadi dokumen yang tidak efektif. Dalam perspektif John Rawls, kebijakan publik harus memberikan manfaat yang adil tanpa menghilangkan hak dasar masyarakat. Pengendalian pertanahan di Kawasan Ibu Kota Nusantara dapat dibenarkan sebagai instrumen kepentingan umum, tetapi pelaksanaannya harus tetap memberikan kesempatan yang setara bagi setiap pemegang hak untuk memperoleh informasi, pelayanan administrasi, dan perlindungan hukum. Dengan demikian, keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan hak masyarakat tetap terjaga.

Data lapangan menunjukkan bahwa informasi mengenai kebijakan IKN sering kali tidak diterima masyarakat melalui jalur formal yang memadai. Sosialisasi seharusnya dilakukan melalui forum publik, kantor desa/kelurahan, kantor kecamatan, Kantor Pertanahan, dan kanal digital resmi. Sosialisasi tidak cukup hanya menjelaskan adanya aturan, tetapi juga harus menjelaskan akibat hukum jika transaksi dilakukan tanpa persetujuan. Dengan demikian, masyarakat dapat memilih langkah hukum yang aman dan tidak terdorong untuk melakukan transaksi informal.

Perlindungan hukum dalam persetujuan pengalihan hak di Kawasan Ibu Kota Nusantara mencakup perlindungan preventif melalui kejelasan norma, prosedur, dan jangka waktu pelayanan, serta perlindungan represif melalui keberatan administratif dan upaya hukum terhadap keputusan Otorita IKN.³¹ Perspektif Philipus M. Hadjon menunjukkan bahwa kedua bentuk perlindungan tersebut harus berjalan secara seimbang. Teori Kepastian Hukum Gustav Radbruch menegaskan pentingnya kejelasan dan konsistensi pelaksanaan prosedur, sedangkan Teori Keadilan John Rawls menghendaki keseimbangan antara kepentingan pembangunan nasional dan perlindungan hak masyarakat. Dengan demikian, efektivitas perlindungan hukum tidak ditentukan oleh keberadaan persetujuan pengalihan hak, tetapi oleh pelaksanaan mekanisme tersebut secara adil, pasti, dan akuntabel.

4. PENUTUP

Penelitian ini menunjukkan bahwa pengaturan jual beli tanah di Kawasan Ibu Kota Nusantara tetap berpedoman pada sistem hukum pertanahan nasional melalui Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB), Akta Jual Beli (AJB), dan pendaftaran tanah. Namun,

³⁰ Honggo Hartono, "Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan PPAT Dan Notaris Berdasarkan Pancasila," *El-Dusturie* 4, no. 1 (2025): 1–15, <https://doi.org/10.21154/eldusturie.v4i1.10354>.

³¹ Putri Nadhira et al., "Pembatalan Keputusan Tentang Penetapan Tanah Terlantar Atas Hak Atas Tanah," *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum* 4, no. 1 (2024): 34–43, <https://doi.org/10.56128/jkih.v4i1.308>.

pelaksanaan peralihan hak kini mensyaratkan persetujuan Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai instrumen pengendalian pertanahan. Persetujuan tersebut merupakan pembatasan administratif yang sah berdasarkan prinsip Hak Menguasai Negara dan tidak menghapus hak milik, tetapi pelaksanaannya belum sepenuhnya memberikan kepastian hukum karena prosedur, persyaratan, jangka waktu pelayanan, dan sosialisasi masih belum seragam. Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis hubungan antara mekanisme persetujuan Otorita Ibu Kota Nusantara dengan perlindungan hukum terhadap transaksi jual beli tanah yang telah dilakukan secara beriktikad baik, sehingga memperlihatkan bahwa perlindungan hukum tidak hanya ditentukan oleh keabsahan PPJB, tetapi juga oleh efektivitas mekanisme administrasi dalam mewujudkan peralihan hak. Implikasi penelitian ini menegaskan perlunya penyempurnaan tata kelola persetujuan pengalihan hak melalui penyusunan standar operasional prosedur yang jelas, penetapan batas waktu pelayanan, penguatan koordinasi antara Otorita Ibu Kota Nusantara, Kantor Pertanahan, dan Notaris/PPAT, serta peningkatan sosialisasi kepada masyarakat agar tujuan pengendalian pertanahan tetap selaras dengan asas kepastian hukum dan perlindungan bagi pihak yang beriktikad baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Z. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Jakarta: Sinar Grafika., 2021.
- Arifin, Zaenal, Aisah Nur, and Purnama Shonia Hugeng. “Kesadaran Masyarakat Terhadap Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah.” *Journal Juridisch* 1, no. 1 (2023): 1–9. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.26623/jj.v1i1.6762>.
- Assikin, Yovita Christian, Lastuti Abubakar, and Nanda Anisa Lubis. “Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah Berkaitan Dengan Dibatalkannya Akta Jual Beli Ditinjau Dari Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku.” *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan* 3, no. 1 SE-Articles (December 2019): 80–97.
- Dewi, Meivina Jayanti, and Lee Yong Hwa. “Keabsahan Dan Kekuatan Mengikat Dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) Atas Tanah Yang Belum Bersertifikat.” *Jurnal Somasi: Sosial Humaniora Komunikasi* 6, no. 2 (2025): 331–41. <https://doi.org/10.53695/js.v6i2.1526>.
- Hamzah, Any Suryani, Arba, and Rizki Yuniarty. “Fungsi Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Peralihan Hak Milik Atas Tanah Di Desa Tawali, Kecamatan Wera, Kabupaten Bima.” *Jurnal Kompilasi Hukum* 8, no. 2 (2023): 63–75. <https://doi.org/10.29303/jkh.v8i2.136>.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. 6th ed. Jakarta: Universitas Trisakti, 2021.
- Hartono, Honggo. “Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan PPAT Dan Notaris Berdasarkan Pancasila.” *El-Dusturie* 4, no. 1 (2025): 1–15. <https://doi.org/10.21154/eldusturie.v4i1.10354>.
- Kaban, Divany Harbina Emzilena, Keshia Annisa Putri, Arif Pujawangsa Paksi, and Irwan Triadi. “Konsep Negara Hukum Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia.” *Media Hukum Indonesia* 2, no. 3 (2024). <https://doi.org/10.5281/zenodo.11670332>.
- Limbong, Ferry Susanto. “Penyebab Terjadinya Perjanjian Jual Beli Tanah Yang Tidak Sesuai Dengan KUHPerdara Dan Undang-Undang Pokok Agraria.” *Jurnal*

- Dharmawangsa* 17, no. 2 (2023): 943–51. <https://doi.org/10.46576/wdw.v17i2.3203>.
- Murniwati, Rahmi. “Kepastian Hukum Para Pihak Dalam Jual Beli Tanah Ulayat Dibawah Tangan.” *Unes Law Review* 6, no. 1 (2023): 2144–51. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i1.998>.
- Nadhira, Putri, Muhammad Yamin, Suprayitno, and Henry Sinaga. “Pembatalan Keputusan Tentang Penetapan Tanah Terlantar Atas Hak Atas Tanah.” *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum* 4, no. 1 (2024): 34–43. <https://doi.org/10.56128/jkih.v4i1.308>.
- Nugroho, Rage Cikal. “Disparitas Konsep Jual Beli Tanah-Bangunan Dengan Jual Beli Pada Umumnya,” 2018.
- Nurahmani, Aditya. “Kajian Kebijakan Pengendalian Di Bidang Pertanahan Dalam Mencegah Dan Memberantas Para Spekulasi Dan Mafia Tanah Di Ibu Kota Nusantara.” *Bina Hukum Lingkungan* 7, no. 3 (2023): 290–309. <https://doi.org/10.24970/bhl.v7i3.357>.
- Onah, Chinedu A., Daniel Chidike Nwuzor, and Chiamaka Nita Anyanwu. “Implications of Restrictions on Alienation of Land Under the Land Use Act 1978.” *International Journal of Law and Clinical Legal Education* 5 (2024): 73–77.
- Prayoga, Daffa Arya, Jadmiko Anom Husodo, and Andina Elok Puri Maharani. “Perlindungan Hukum Terhadap Hak Warga Negara Dengan Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional.” *Sovereignty : Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* 2, no. 2 (2023): 188–200. <https://doi.org/10.20961/sovereignty.v2i2.865>.
- Rahman, Arief, Wiwiek Wahyuningsih, Shinta Andriyani, and Diman Ade Mulada. “Upaya Pencegahan Konflik Terkait Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli.” *Jurnal Risalah Kenotariatan* 4, no. 2 (2023). <https://doi.org/10.29303/risalahkenotariatan.v4i2.127>.
- Rengkuan, Nataila H.M., Daud M. Liando, and Dolad K. Monintja. “Efektifitas Kinerja Pemerintah Dalam Progam Reaksi Respon Realief Daerah (R3D) Di Kabupaten Minahasa.” *Jurnal Governance* 3, no. 1 (2023): 1–11.
- Rizaldi, Muhammad Adrian, and Hamid Chalid. “Kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Memberikan Persetujuan Untuk Pembuatan Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli Yang Dibuat Oleh Notaris.” *Unes Law Review* 6, no. 2 (2023): 4768–79. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2.1236>.
- Safarudin, Rizal, Zulfamanna, Martin Kustati, and Nana Sepriyanti. “Penelitian Kualitatif.” *Innovative: Journal of Social Science Research* 3, no. 2 (2023): 9680–94.
- Sinaga, Sahat Hangoluan Maruli Tua. “Perkembangan Pengaturan Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli.” *Jurnal Hukum To-Ra: Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat* 10, no. 1 (2024): 138–50. <https://doi.org/10.55809/tora.v10i1.334>.
- Sutedi, Adrian. *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*. 5th ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2023.
- Tasya, Annisa Nurul. “Pengaruh Pengendalian Peralihan Dan Penggunaan Tanah Pada Daerah Ibu Kota Negara Bagi Notaris.” *Jurnal Pendidikan Tambusai* 9, no. 3 (2025): 37798–807. <https://doi.org/10.31004/jptam.v9i3.34607>.
- Tirtakoesoemah, Annisa Justisia, and Muhammad Rusli Arafat. “Penerapan Teori Perlindungan Hukum terhadap Hak Cipta atas Penyiaran.” *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum* 18, no. 1 (2020): 1–14.

<https://doi.org/10.31941/pj.v18i1.1084>.

Umbara, Syamsur Rizal. "Wawancara Notaris/PPAT Kabupaten Penajam Paser Utara," 2026.

Uyun, Qurotul, Haris Retno Susmiyati, and Aryo Subroto. "Implikasi Hukum Kebijakan Land Freezing Di Ibu Kota Nusantara Terhadap Penyelesaian Sengketa Lahan Transmigrasi Swakarsa Mandiri Dan Perusahaan Sawit." *Jurnal Ilmiah Advokasi* 13, no. 2 (2025): 496–508.

Wiraguna, Sidi Ahyar. "Metode Normatif Dan Empiris Dalam Penelitian Hukum: Studi Eksploratif Di Indonesia." *Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan Dan Hukum* 3, no. 3 (2024). <https://doi.org/10.59818/jps.v3i3.1390>.

Yuniarti. "Wawancara Notaris/PPAT Kabupaten Kutai Kartanegara," 2026.