UU IKN DAN ANCAMAN TERHADAP HAK MASYARAKAT ADAT

Amicus Curiae
untuk pertimbangan Mahkamah Konstitusi
dalam Perkara Nomor 299/PUU-XXIV/2026

Disusun oleh:

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)

Jakarta, Indonesia
November 2026

I. PERNYATAAN KEPENTINGAN SEBAGAI AMICI

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Institute for Policy Research and Advocacy), disingkat ELSAM, adalah organisasi advokasi kebijakan, yang berdiri di Jakarta, sejak Agustus 1993. Terdaftar sebagai sebuah badan hukum Perkumpulan dengan Keputusan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia No. AHU-17.AH.01.07 Tahun 2014. Sejak awal didirikan, ELSAM bertujuan untuk mewujudkan tatanan masyarakat yang berpegang kepada nilai-nilai hak asasi manusia, keadilan, dan demokrasi, baik dalam rumusan hukum maupun dalam pelaksanaannya;

Untuk mencapai tujuannya, ELSAM melakukan usaha-usaha sebagai berikut: (1) melakukan pengkajian terhadap kebijakan-kebijakan dan/atau hukum, penerapannya, serta dampaknya terhadap kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya; (2) mengembangkan gagasan dan konsepsi atau alternatif kebijakan atas hukum yang tanggap terhadap kebutuhan masyarakat dan melindungi hak asasi manusia; (3) melakukan advokasi dalam berbagai bentuk bagi pemenuhan hak-hak, kebebasan, dan kebutuhan masyarakat yang berkeadilan; dan (4) menyebarluaskan informasi berkenaan dengan gagasan, konsep, dan kebijakan atau hukum yang berwawasan hak asasi manusia, demokrasi, dan keadilan di tengah masyarakat luas;

Selaras dengan tujuan tersebut, ELSAM turut aktif dalam melakukan advokasi berkaitan dengan perlindungan hak-hak masyarakat, khususnya kelompok rentan, sebagaimana telah dijamin dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Adapun bentuk-bentuk advokasi yang ELSAM lakukan dengan cara memberikan sejumlah masukan melalui kertas kebijakan ataupun melalui proses-proses yudisial di Pengadilan maupun Mahkamah Konstitusi sebagai upaya memastikan bahwa kewajiban negara untuk menghormati, memenuhi dan melindungi hak asasi manusia yang berkaitan dengan konflik tanah dan sumber daya alam;

Dengan sandaran di atas ELSAM bermaksud mengajukan keterangan tertulis dalam posisinya sebagai Amicus curiae (Sahabat Pengadilan), kepada Majelis Hakim Pengadilan Mahkamah Konstitusi

Dalam menyusun dokumen amicus brief ini, khususnya mengulas beberapa isu permasalahan tersebut, amici merujuk pada instrumen hukum dan peraturan perundang-undangan, termasuk, tetapi tidak terbatas pada, konvensi-konvensi internasional yang telah diratifikasi menjadi hukum nasional maupun yang telah diterima secara universal.

II. AMICUS CURIAE DAN POSISINYA DALAM PERADILAN DI INDONESIA

1. *Amicus curiae* merupakan istilah Latin yang mungkin jarang terdengar di pengadilan Indonesia. *Amicus curiae* merupakan konsep hukum yang berasal dari tradisi hukum Romawi, yang kemudian berkembang dan dipraktikkan dalam tradisi common law, yang mengizinkan pengadilan untuk mengundang pihak

ketiga untuk menyediakan informasi atau fakta-fakta hukum berkaitan dengan isu-isu yang belum familiar;

2. Negara-negara penganut tradisi hukum common law, telah sering menggunakan mekanisme *Amicus curiae* dalam sistem hukumnya. Misalnya Belanda, Amerika, dan Argentina. Sejarah Amerika Serikat menuliskan, sebelum terjadinya kasus Green v. Biddle pada awal abad ke-19, cukup lama pengadilan menolak untuk memperbolehkan partisipasi *Amicus curiae* dalam proses hukum di Pengadilan. Baru pada awal abad ke-20 *Amicus curiae* mulai memainkan peranan penting dalam peradilan, yaitu dalam kasus-kasus hak sipil, dan aborsi. Bahkan, menurut sebuah studi yang dilakukan pada tahun 1998, *Amicus curiae*, telah berpartisipasi dalam lebih dari 90 persen kasus-kasus yang masuk ke Mahkamah Agung;
3. Perkembangan terbaru lainnya dari praktik *Amicus curiae* adalah diterapkannya *Amicus curiae* dalam penyelesaian sengketa internasional, yang digunakan baik oleh lembaga-lembaga negara maupun organisasi internasional;
4. *Amicus curiae* yang dalam bahasa Inggris disebut "*friend of the court*", diartikan "*someone who is not a party to the litigation, but who believes that the court's decision may affect its interes*t". Secara bebas, *Amicus curiae* diterjemahkan sebagai *friends of the court* atau 'Sahabat Pengadilan', dimana, pihak yang merasa berkepentingan terhadap suatu perkara memberikan pendapat hukumnya kepada pengadilan. Miriam Webster Dictionary memberikan definisi *Amicus curiae* sebagai "*one (as a professional person or organization) that is not a party to a particular litigation but that is permitted by the court to advise it in respect to some matter of law that directly affects the case in question*";
5. Dengan demikian, *Amicus curiae* disampaikan oleh seseorang yang tertarik dalam mempengaruhi hasil dari aksi, tetapi bukan merupakan pihak yang terlibat dalam suatu sengketa; seorang penasihat kepada pengadilan pada beberapa masalah hukum yang bukan merupakan pihak untuk kasus yang biasanya seseorang yang ingin mempengaruhi hasil perkara yang melibatkan masyarakat luas;
6. Dalam tradisi *common law*, mekanisme *Amicus curiae* pertama kalinya diperkenalkan pada abad ke-14. Selanjutnya pada abad ke-17 dan 18, partisipasi dalam *Amicus curiae* secara luas tercatat dalam All England Report. Dari laporan ini diketahui beberapa gambaran berkaitan dengan *Amicus curiae*:
    a. fungsi utama *Amicus curiae* adalah untuk mengklarifikasi isu-isu faktual, menjelaskan isu-isu hukum dan mewakili kelompok-kelompok tertentu;
    b. *Amicus curiae*, berkaitan dengan fakta-fakta dan isu-isu hukum, tidak harus dibuat oleh seorang pengacara (lawyer);
    c. *Amicus curiae*, tidak berhubungan penggugat atau tergugat, namun memiliki kepentingan dalam suatu kasus;
    d. izin untuk berpartisipasi sebagai *Amicus curiae*;
7. Di Amerika Serikat, sebelum terjadinya kasus Green v. Biddle pada awal abad ke -19, lama sekali pengadilan menolak untuk memperbolehkan partisipasi *Amicus curiae* dalam proses peradilan. Namun, sejak awal abad 20, *Amicus curiae*

memainkan peranan penting dalam kasus-kasus yang menonjol (landmark) dalam sejarah hukum Amerika Serikat, seperti misalnya kasus-kasus hak sipil dan aborsi. Bahkan, dalam studi yang dilakukan tahun 1998, *Amicus curiae*, telah berpartisipasi dalam lebih dari 90 persen kasus-kasus yang masuk ke Mahkamah Agung;

8. Di Indonesia, *Amicus curiae* belum banyak dikenal dan digunakan, baik oleh akademisi maupun praktisi. Namun, hingga saat ini, beberapa *Amicus curiae* telah diajukan di Pengadilan Indonesia, termasuk dan tidak terbatas pada *Amicus curiae* yang pernah diajukan oleh ELSAM, diantaranya:
    a. *Amicus curiae* yang diajukan kelompok penggiat kemerdekaan pers yang mengajukan Amicus curiae kepada Mahkamah Agung terkait dengan peninjauan kembali kasus majalah Time versus Soeharto dan Amicus curiae dalam kasus “Upi Asmaradhana” di Pengadilan Negeri Makassar, dimana Amicus curiae diajukan sebagai tambahan informasi buat majelis hakim yang memeriksa perkara;
    b. *Amicus curiae* peninjauan kembali kasus Majalah TIME versus Soeharto;
    c. *Amicus curiae* peninjauan kembali praperadilan atas Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKPP) Bibit-Chandra;
    d. *Amicus curiae* yang diajukan ICJR, ELSAM, PBHI, dan IMLDN dalam kasus Prita Mulyasari yang dijerat Pasal 27 ayat (3) UU No. 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE);
    e. *Amicus curiae* yang diajukan ELSAM, Sawit Watch, dan PILNET dalam kasus Anwar Sadat (aktivis WALHI Sumsel) di PN Palembang;
    f. *Amicus curiae* yang diajukan ELSAM, WALHI, KontraS, KPA dan TuK Indonesia dalam perkara pembunuhan terhadap Indra Pelani di PN Jambi, September 2015;
    g. *Amicus curiae* yang diajukan ELSAM dalam kasus kriminalisasi aktivis lingkungan, Heri Budiawan alias Budi Pego di PN Banyuwangi, 19 Januari 2018;
    h. *Amicus curiae* yang diajukan ELSAM dalam kasus Alnoldy Bahari alias Ngawur Permana di PN Pandeglang pada Bulan April 2018;
    i. *Amicus curiae* yang diajukan ELSAM dalam kasus Penyalahgunaan Data Pribadi yang berdampak terjadinya Kekerasan Seksual Berbasis Daring terhadap Kennedy Jennifer Dhillon di PN Jakarta Pusat pada bulan Mei 2019;
    j. *Amicus curiae* yang diajukan ELSAM dalam perkara Pidana Nomor 432/Pid.Sus/2019/PN Bna di Pengadilan Negeri Banda Aceh dengan terdakwa Saiful Mahdi;
    k. *Amicus curiae* yang diajukan ELSAM dalam Perkara Internet Shutdown di Papua dan Papua Barat pada Perkara Nomor: 230/G/TF/2019/PTUN-JKT pada Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta;
    l. *Amicus curiae* yang diajukan ELSAM dalam perkara Nomor 29/G/2021/PTUN.JPR, Nomor 30/G/2021/PTUN.JPR, Nomor

31/G/2021/PTUN.JPR, Nomor 32/G/2021/PTUN.JPR pada Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura;

m. *Amicus curiae* yang diajukan ELSAM dalam perkara nomor 57/Pid.B/2022/PN.Bgl dengan terdakwa Sugeng Waluyo bin Merakih, Syahwan Efendi bin Ibrahim, Harlan bin H. Kadli (alm), Zulan Hartoyo bin Alimun, dan Hartono bin Suryono di Pengadilan Negeri Bengkulu;
n. *Amicus curiae* yang diajukan ELSAM dalam perkara Nomor 48/Pid/2022/PT.Bgl dengan terdakwa Sugeng Waluyo bin Merakih, Syahwan Efendi bin Ibrahim, Harlan bin H. Kadli (alm), Zulan Hartoyo bin Alimun, dan Hartono bin Suryono di Pengadilan Tinggi Bengkulu;
o. *Amicus curiae* yang diajukan ELSAM dalam perkara Nomor 46/Pid.B/2022/PN.Mjk di Pengadilan Negeri Mojokerto dengan terdakwa Bripda Randy Bagus;
p. *Amicus curiae* yang diajukan ELSAM dalam perkara Nomor 9/Pid.Sus-TPK/2022/PN Plk di Pengadilan Negeri Palangka Raya dengan Terdakwa Willem Hengki;
q. Nomor 22/JKT.TIM/EKU/03/2023 dan 021/JKT.TIM/EKU/03/2023 dengan Terdakwa Haris Azhar dan Fatia Maulidiyanti Pada Pengadilan Negeri Jakarta Timur
r. *Amicus curiae* pada Perkara Nomor 2/Pid.Pra/2023/PN.Byw mengenai Kriminalisasi Petani Pakel Banyuwangi;
s. *Amicus curiae* pada permohonan judicial review terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP3K) Perkara nomor 35/PUU-XXI/2023 di Mahkamah Konstitusi.
t. *Amicus Curiae* pada perkara Nomor 14/Pid.Sus/2024/Pn.Jpa dalam kasus Daniel Tangkilisan.
u. *Amicus Curiae* pada Perkara Nomor 589/Pid.Sus/2024/PN Jkt.Pst dengan Terdakwa Septia Dwi Pertiwi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.
v. *Amicus Curiae* pada Perkara Nomor 250/PDT.G/LH/2024/PN.PLG dalam kasus Gugatan Kabut Asap pada Pengadilan Negeri Palembang Kelas 1A Khusus.
w. *Amicus Curiae* pada Perkara Nomor 4398 K/PID. SUS-LH/2025 dengan terdakwa Sorbatua Siallagan.
x. Amicus Curiae Untuk Digunakan Sebagai Bahan Pertimbangan Oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Dalam Perkara Nomor 81/PUU-XXIII/2025.
y. Geothermal di Flores: Mengancam Hak Masyarakat dan Lingkungan, Amicus curiae untuk pertimbangan Mahkamah Agung dalam perkara No. 43 P/HUM/2026.

III. RINGKASAN PERKARA

1. Bahwa, pada 26 Agustus 2019, Presiden Joko Widodo secara resmi mengumumkan rencana pemindahan Ibu Kota Negara dari DKI Jakarta ke wilayah administratif Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur.[1]
2. Bahwa, pada 29 September 2021, Pemerintah resmi mengirimkan Surat Presiden (Surpres) dan Rancangan Undang-Undang (RUU) IKN ke DPR RI untuk memulai proses legislasi.[2]
3. Bahwa, pada 7 Desember 2021, DPR RI secara resmi membentuk Panitia Khusus (Pansus) RUU IKN untuk membahas draf hukum tersebut secara intensif.[3]
4. Bahwa, pada 18 Januari 2022, DPR RI mengesahkan RUU IKN menjadi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dalam Rapat Paripurna Ke-13. Pengesahan ini disetujui mayoritas fraksi meski mendapat penolakan dari Fraksi PKS.[4]

IV. PENDAPAT AMICI

1. Ukuran Persetujuan Kolektif

a) Bahwa, sebagaimana diuraikan dalam Berkas Permohonan Perkara Nomor 299/PUU-XXIV/2026, *amicus* memandang Pasal 21 UU IKN bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (2), Pasal 18B Ayat (2), Pasal 28C Ayat (2), Pasal 28E Ayat (3), Pasal 28F, Pasal 28G Ayat (1), Pasal 28H Ayat (2), Pasal 28H Ayat (4) serta Pasal 28I Ayat (3) UUD NRI 1945.

b) Bahwa, dalam Risalah Sidang Permohonan Nomor 299/PUU-XXIV/2026 tertanggal 24 September 2026, Hakim Konstitusi Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H., menyinggung tentang tolak ukur "persetujuan kolektif."

c) Bahwa, amicus melihat "persetujuan kolektif" sebagai bagian dari elemen *consent* dalam FPIC *(Free, Prior, Informant, Consent)*.

d) Bahwa, sebagaimana diuraikan Pemohon, FPIC memuat empat elemen yang bersifat kumulatif dan tidak dapat dipenuhi secara parsial, yang terdiri dari:

(1) *Free* (bebas): persetujuan diberikan secara sukarela, bebas dari tekanan, intimidasi, manipulasi, atau paksaan;

---

[1] "Pemindahan Ibu Kota, 26 Agustus 2019, di Istana Negara, Provinsi DKI Jakarta", Setkab, https://setkab.go.id/pemindahan-ibu-kota-26-agustus-2019-di-istana-negara-provinsi-dki-jakarta/, diakses pada 26 Oktober 2026.

[2] Fitria Cusna Farisa, "Perjalanan 5 Bulan UU Ibu Kota Negara: Dari Rancangan hingga Resmi Diteken Jokowi", Kompas, https://nasional.kompas.com/read/2022/02/18/11500361/perjalanan-5-bulan-uu-ibu-kota-negara-dari-rancangan-hingga-resmi-diteken, diakses pada 26 Oktober 2026.

[3] Arrijal Rachman, "RUU IKN Dibahas Cuma Sebulan, Ketua Pansus Ungkap Latar Belakangnya". Tempo, https://www.tempo.co/politik/ruu-ikn-dibahas-cuma-sebulan-ketua-pansus-ungkap-latar-belakangnya-434301, diakses pada 2 November 2026.

[4] Ghita Intan, "DPR Sahkan RUU IKN Menjadi Undang-Undang", VOA Indonesia, https://www.voaindonesia.com/a/dpr-sahkan-ruu-ikn-menjadi-undang-undang-/6401660.html, diakses pada 2 November 2026.

(2) *Prior* (didahulukan): persetujuan diperoleh sebelum keputusan diambil dan sebelum kegiatan dimulai, bukan setelah keputusan menjadi *fait accompli;*
(3) *Informed* (berdasarkan informasi): masyarakat adat memperoleh informasi yang lengkap, akurat, jujur, dan dapat dipahami mengenai sifat, cakupan, dan dampak keputusan terhadap wilayah, sumber daya, serta kehidupan mereka;
(4) *Consent* (persetujuan): adanya persetujuan sebagai hasil dari keseluruhan proses tersebut, yang merupakan inti dari penghormatan terhadap kedaulatan masyarakat adat atas ruang hidupnya.[5]

e) Bahwa, amicus memandang pengaturan mengenai persetujuan kolektif dalam FPIC akan kehilangan makna substantif apabila masyarakat adat hanya diberikan kesempatan untuk menyampaikan pendapat, sementara keputusan akhir tetap sepenuhnya ditentukan oleh negara tanpa kewajiban untuk memperoleh persetujuan dari masyarakat adat yang hak kolektifnya secara langsung akan terdampak.
f) Bahwa, perlu dibedakan secara mendasar antara hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan hak untuk memberikan atau menolak persetujuan terhadap tindakan yang berdampak langsung pada wilayah adat. Partisipasi memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk didengar, dipertimbangkan, dan memperoleh penjelasan atas pendapatnya.[6] Sebaliknya, "persetujuan kolektif" mengandung dimensi kewenangan yang lebih substantif, yaitu bahwa masyarakat adat tidak semata-mata menjadi pihak yang dimintai pendapat, melainkan subjek pemegang hak yang persetujuannya harus diperoleh sebelum tindakan tertentu yang memengaruhi hak kolektifnya.
g) Bahwa, pembedaan tersebut sejalan dengan aras pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010 mengenai pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Dalam putusan tersebut, Mahkamah menilai bahwa pelibatan masyarakat melalui sosialisasi dan dengar pendapat tidak dengan sendirinya menjamin kedudukan yang setara ketika masyarakat tidak memiliki akses yang memadai dalam penyusunan rencana. Mahkamah juga menyoroti hilangnya pilihan masyarakat untuk menerima atau menolak rencana yang berpengaruh terhadap wilayah dan kehidupannya. Oleh karena itu, partisipasi yang hanya bersifat konsultatif tidak dapat dipersamakan dengan pemberian kewenangan yang efektif kepada masyarakat untuk mempertahankan hak-haknya secara kolektif.

[5] Berkas Permohonan Perkara Nomor 299/PUU-XXIV/2026, hlm. 27.
[6] Muhammad Samir Sayyar, Akhmad Syahwan, *dkk.*, "Perumusan Mekanisme Hak Veto untuk Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat dalam Proyek Strategis Nasional Sektor Pariwisata", Dinasti Review 6, No. 6 (2026): 4812.

h) Bahwa, prinsip tersebut memperoleh penguatan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 mengenai hutan adat. Melalui putusan tersebut, Mahkamah menegaskan konstruksi hukum bahwa hutan adat bukan merupakan hutan negara, melainkan hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Putusan *a quo* memperlihatkan bahwa hak masyarakat adat atas wilayahnya merupakan hak yang harus dihormati dalam pelaksanaan kewenangan negara.

i) Bahwa, kedua putusan tersebut dapat dibaca sebagai dasar bagi pengembangan prinsip konstitusional bahwa penguasaan negara tidak identik dengan kebebasan negara untuk menentukan secara sepihak segala bentuk pemanfaatan wilayah yang di dalamnya telah melekat hak kolektif masyarakat adat. Apabila suatu tindakan negara berakibat pada pengalihan, pelepasan, pembatasan penguasaan, dan perubahan mendasar atas wilayah adat dan sumber daya yang menopang keberlangsungan kehidupan masyarakat adat, kewenangan negara untuk mengambil tindakan tersebut harus dijalankan dengan menghormati kedudukan Masyarakat Adat sebagai pemegang hak, bukan semata-mata sebagai kelompok terdampak, termasuk kewajiban negara untuk menjalankan kerangka berpikir Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengenai hak untuk didengar (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*), dan hak untuk diberikan penjelasan (*right to be explained*).

j) Bahwa, "persetujuan kolektif" yang dimaksud *amicus* bukanlah kekuasaan tanpa batas untuk membatalkan seluruh kebijakan publik ataupun hak veto individual yang dapat dijalankan secara terpisah oleh setiap anggota masyarakat adat. Hak tersebut merupakan kewenangan kolektif masyarakat adat yang terdampak, yang dijalankan melalui lembaga perwakilan dan mekanisme pengambilan keputusan adatnya sendiri, untuk menolak tindakan yang secara langsung dan mendasar mengubah penguasaan, penggunaan, atau keberlangsungan wilayah adatnya. Dalam ruang lingkup tersebut, persetujuan kolektif harus berfungsi sebagai prasyarat hukum sebelum keputusan yang berdampak demikian dapat disahkan atau dilaksanakan.

k) Bahwa, Situmorang *et al.* (2026), dalam konteks pariwisata di Danau Toba, juga mengusulkan mekanisme yang serupa, yakni hak masyarakat adat untuk menolak secara resmi proyek yang dinilai mengancam ruang hidup, tanah ulayat, serta keberlanjutan sosial-budaya mereka. Hak ini adalah turunan dari *Indigenous Self-Determination*.[7] Secara singkat, "persetujuan kolektif" diperlukan untuk mengubah pola hubungan pariwisata dari yang awalnya berpotensi eksploitatif menjadi hubungan yang menghargai kedaulatan adat.

---

[7] Tonny Pangihutan Situmorang, Bengkel, *dkk*., "The impact of sustainable indigenous tourism on indigenous rights and community well-being moderated by empowering communities in Lake Toba, Indonesia", Frontiers 8 (2026): 13.

l) Bahwa, penafsiran demikian sejalan dengan Pasal 32 ayat (2) Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak-Hak Masyarakat Adat (*United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*), yang menghendaki konsultasi dan kerja sama dengan itikad baik melalui lembaga perwakilan masyarakat adat sendiri untuk memperoleh persetujuan bebas dan berdasarkan informasi sebelum persetujuan atas proyek yang memengaruhi tanah, wilayah, dan sumber daya mereka. Perlindungan yang lebih tegas juga terdapat dalam Pasal 10 deklarasi tersebut, yang melarang pemindahan masyarakat adat secara paksa dan mensyaratkan persetujuan bebas, didahulukan, dan berdasarkan informasi sebelum relokasi. Ketentuan-ketentuan tersebut dapat digunakan sebagai sumber interpretatif untuk memperjelas konsekuensi perlindungan konstitusional atas wilayah adat.

m) Bahwa, penolakan masyarakat adat juga tidak dapat dianggap gugur hanya karena pemerintah telah menyediakan kompensasi, menyelenggarakan sosialisasi, dan mengadakan konsultasi publik. Kompensasi merupakan mekanisme pemulihan (penggantian kerugian), sedangkan "persetujuan kolektif" merupakan pernyataan kehendak yang lahir dari kebebasan masyarakat adat untuk menentukan masa depan hak kolektifnya. Keduanya memiliki fungsi hukum yang berbeda dan tidak dapat saling menggantikan. Penerimaan kompensasi juga tidak dengan sendirinya membuktikan adanya persetujuan bebas, apabila penerimaan tersebut lahir dari tekanan negara.

n) Bahwa, oleh karena itu, ukuran "persetujuan kolektif" dalam perkara *a quo* perlu dinilai berdasarkan apakah persetujuan tersebut benar-benar memiliki akibat hukum terhadap keputusan negara. Untuk tindakan yang secara langsung mengakibatkan pengalihan hilangnya penguasaan masyarakat adat atas wilayahnya, relokasi, maupun perubahan mendasar yang mengancam keberlangsungan kehidupan dan identitas kolektifnya, penolakan yang diberikan melalui mekanisme adat yang sah tak boleh diperlakukan sebagai pendapat biasa yang dapat dikesampingkan hanya dengan alasan kepentingan pembangunan.

o) Bahwa, berdasarkan uraian tersebut, amicus berpandangan bahwa persetujuan kolektif harus dipahami sebagai instrumen perlindungan konstitusional yang membatasi kewenangan negara dalam tindakan yang secara langsung dan mendasar memengaruhi wilayah adat. Tanpa akibat hukum terhadap kewenangan untuk melanjutkan tindakan tersebut, pengakuan atas "persetujuan kolektif" akan berhenti pada pengakuan prosedural dan tidak cukup menjamin perlindungan hak-hak kolektif masyarakat adat sebagaimana dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945.

2. Penghancuran Berlapis Akibat Ibu Kota Negara Baru

a) Bahwa, permasalahan masyarakat adat telah menjadi diskursus di ranah global. Laporan United Nations Special Rapporteur on the Rights of

Indigenous Peoples mengidentifikasi beberapa pelanggaran HAM yang terjadi, di mana masyarakat adat kehilangan wilayah tradisional penggusuran, migrasi dan relokasi, hilangnya sumber daya yang diperlukan untuk keberlangsungan hidup, kerusakan lingkungan, disorganisasi sosial, serta dampak kesehatan dan nutrisi jangka panjang.[8] Selain itu, dalam penelitian bertema *Global Impacts of Extractive and Industrial Development Projects on Indigenous People's Lifeways, Lands, dan Rights*, menunjukkan adanya 3.081 konflik lingkungan yang berkaitan dengan proyek pembangunan di seluruh dunia. Setidaknya, ada 56% kasus masyarakat adat yang kehilangan wilayah, 52% di antaranya kehilangan sumber penghidupan, dan 50% lainnya melaporkan tentang pengambilalihan atau kehilangan penguasaan tanah *(land dispossession)*.[9]

b) Bahwa, amicus melihat konsekuensi frasa "dengan memperhatikan" dalam Pasal 21 UU IKN memiliki dampak penghancuran berlapis di lapangan.

c) Bahwa, amicus melihat konteks penghancuran berlapis ini dalam 3 (tiga) aspek, yakni:

i) Hilangnya Ruang Hidup dan Wilayah Adat,

ii) Ekonomi dan Lingkungan Masyarakat Adat, dan

iii) Ancaman terhadap Kebudayaan Adat.

d) Bahwa, dalam aspek **"Hilangnya Ruang Hidup dan Wilayah Adat"**, amicus memperhatikan uraian dalam Berkas Permohonan Perkara Nomor 299/PUU-XXIV/2026:

i) Bahwa, berdasarkan pemetaan partisipatif BRWA-AMAN, seluas 39.997,62 hektar (99,7%) dari total 40.108,31 hektar wilayah adat Suku Balik Sepaku dimasukkan ke dalam delineasi IKN. Bahkan, seluas 2.616,36 hektar di antaranya langsung terpotong masuk ke Kawasan Inti Pusat Pemerintahan (KIPP).

ii) Bahwa, wilayah yang telah dikelola secara turun-temurun diklaim sepihak oleh negara sebagai *Aset Dalam Penguasaan (ADP) Otorita IKN.* Karena 69,6% wilayah adat Sepaku dan 70,6% Pemaluan berstatus kawasan hutan negara, warga adat diperlakukan seolah-olah menempati tanah negara tanpa dasar hukum.

iii) Bahwa, diperkirakan sekitar 20.000 jiwa masyarakat adat di kawasan IKN berada dalam posisi sangat rentan

---

[8] UN Special Rapporteur, The Impact of Large-Scale or Major Development Projects on the Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Communities https://un.arizona.edu/search-database/impact-large-scale-or-major-development-projects-human-rights-and-fundamental diakses pada 02 November 2026.

[9] Scheidel A, Fernández-Llamazares Á, Bara AH, Del Bene D, David-Chavez DM, Fanari E, Garba I, Hanaček K, Liu J, Martínez-Alier J, Navas G, Reyes-García V, Roy B, Temper L, Thiri MA, Tran D, Walter M, Whyte KP. Global impacts of extractive and industrial development projects on Indigenous Peoples' lifeways, lands, and rights. Sci Adv. 2023 Jun 9;9(23):eade9557. doi: 10.1126/sciadv.ade9557.

terancam penggusuran. Kasus serupa terjadi di Desa Telemow, yang mana penerbitan HGB korporasi berada di atas pemukiman warga hingga kantor desa dan puskesmas.

e) Bahwa, dalam aspek **"Ekonomi dan Lingkungan Masyarakat Adat"**, amicus memperhatikan uraian dalam Berkas Permohonan Perkara Nomor 299/PUU-XXIV/2026:
    i) Bahwa, terjadi penggusuran lahan perladangan, pembabatan pohon buah warisan leluhur, serta pencemaran sungai memutus akses warga adat yang bermata pencaharian sebagai petani, nelayan, dan pemanfaat hasil hutan.
    ii) Bahwa, skema kompensasi tidak memperhitungkan fungsi ekonomi jangka panjang; contohnya, satu pohon langsat warga yang menjadi sumber penghasilan rutin hanya ditawar ganti rugi sebesar Rp350.000 per pohon, padahal hasil panennya dapat dijual Rp10.000–Rp15.000 per kg secara terus-menerus.
    iii) Bahwa, sekitar 69,6% wilayah adat Sepaku dan 70,6% wilayah adat Pemaluan berstatus kawasan hutan negara yang dialihfungsikan tanpa persetujuan masyarakat adat.
    iv) Bahwa, pembangunan fisik IKN telah mengubah tutupan lahan secara masif mencapai 14.000 hektare dalam waktu singkat (enam bulan), serta memotong dan menutup sebagian aliran Sungai Sepaku dan Bendungan Sepaku-Semoi. Perubahan ekologis tanpa mempertimbangkan pengetahuan lingkungan masyarakat adat ini memicu dan memperparah bencana banjir di pemukiman warga. Sebagai fakta lapangan, pada 27-29 November 2024, banjir merendam Kelurahan Sepaku Lama dan Desa Suka Raja, menggenangi 184 rumah dan berdampak langsung pada 682 jiwa. Selain itu, nyatanya, air dari Intake Sungai Sepaku justru dialirkan ke kawasan IKN, sedangkan warga lokal harus membeli air bersih seharga Rp90.000 hingga Rp100.000 per tandon dan menghabiskan beban ekonomi tambahan Rp900.000-Rp2.000.000 per bulan.

f) Bahwa, dalam aspek **"Ancaman terhadap Kebudayaan Adat"**, amicus amicus memperhatikan uraian dalam Berkas Permohonan Perkara Nomor 299/PUU-XXIV/2026:
    i) Bahwa, pembangunan fisik infrastruktur IKN telah merusak dan meratakan situs-situs ibadah/ritual sakral Suku Balik, seperti *Batu Tukar Nondoi* dan *Batu Badok*.

ii) Bahwa, tradisi pembukaan lahan melalui ritual *bersoyong* serta tata kelola ruang hidup berbasis hukum adat menjadi terhenti karena hilangnya akses fisik warga terhadap hutan adat.

g) Bahwa, gambaran tersebut juga memperoleh penguatan dari penelitian akademik yang dilakukan oleh Luthfi Ahmad Hawali pada tahun 2025 di Universitas Gadjah Mada mengenai dampak pembangunan IKN terhadap masyarakat lokal di Kecamatan Sepaku. Penelitian tersebut menemukan bahwa perubahan ruang dan lahan akibat pembangunan IKN berdampak terhadap akses masyarakat lokal atas air bersih, lahan pertanian, hutan, dan sumber daya alam lainnya. Secara khusus, bagi masyarakat adat, pembangunan IKN memicu pergeseran *habitus* yang ditandai dengan perubahan pola hidup, relasi sosial, dan nilai-nilai budaya yang telah dipertahankan secara turun-temurun.[10]

h) Bahwa, apabila berbagai fakta tersebut dibaca secara keseluruhan, terlihat bahwa penghancuran berlapis yang dialami masyarakat adat berlangsung melalui keterkaitan antara hilangnya wilayah adat, melemahnya sumber penghidupan, memburuknya kondisi ekologis, serta terancamnya keberlanjutan identitas dan kebudayaan. Hilangnya hutan dan lahan perladangan, misalnya, berakibat pada hilangnya sumber pendapatan sekaligus berkurangnya akses terhadap tempat ritual dan ruang berlangsungnya praktik hukum adat. Demikian pula, perubahan ekosistem sungai yang berdampak pada ketersediaan air, sekaligus mengubah pola kehidupan masyarakat yang selama ini bergantung pada sungai sebagai bagian dari ruang sosial dan ekologisnya. Oleh karena itu, kerugian yang dialami masyarakat adat tidak dapat dinilai secara terpisah-pisah berdasarkan kategori pertanahan, ekonomi, lingkungan, atau kebudayaan, melainkan harus dipahami sebagai ancaman terhadap keberlangsungan masyarakat adat sebagai satu kesatuan komunitas.

i) Bahwa, amicus mencermati bahwa dalam persidangan Mahkamah Konstitusi pada 5 Oktober 2026, Otorita IKN telah menyampaikan adanya berbagai bentuk pelibatan masyarakat, termasuk sosialisasi, konsultasi publik, program pemberdayaan masyarakat, pengembangan desa budaya, serta kebijakan pengakuan dan perlindungan kearifan lokal. Otorita IKN juga merujuk pada Peraturan Kepala OIKN Nomor 8 Tahun 2024 dan Peraturan Kepala OIKN Nomor 17 Tahun 2025 sebagai dasar pelaksanaan perlindungan masyarakat adat.[11] Namun demikian, keberadaan program-program tersebut tidak dengan sendirinya membuktikan bahwa hak masyarakat adat telah memperoleh perlindungan yang efektif.

---

[10] Luthfi Ahmad Hawali, *Dampak Pembangunan IKN bagi Masyarakat Lokal: Analisis Pergeseran Habitus, Partisipasi, dan Resolusi bagi Masyarakat Lokal di Kecamatan Sepaku* (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2025)

[11] Risalah Sidang Permohonan Nomor 299/PUU-XXIV/2026 tertanggal 5 Oktober 2026.

j) Bahwa, fakta-fakta tersebut memperlihatkan bahwa persoalan Pasal 21 UU IKN tidak dapat dipahami semata-mata sebagai persoalan kurang optimalnya pelaksanaan suatu norma. Persoalan yang lebih mendasar terletak pada konstruksi norma itu sendiri yang tidak memberikan akibat hukum yang cukup untuk memastikan perlindungan hak masyarakat adat. Ketika suatu undang-undang hanya mewajibkan negara untuk "memperhatikan" hak masyarakat adat, tanpa menentukan bahwa perlindungan tersebut harus diwujudkan melalui penghormatan terhadap mekanisme pengambilan keputusan adat dan persetujuan kolektif, maka pemenuhan hak masyarakat adat berisiko bergantung sepenuhnya pada kebijakan institusi negara. Dalam keadaan demikian, masyarakat adat tetap ditempatkan sebagai objek yang menerima dampak pembangunan, bukan sebagai subjek hukum yang memiliki kewenangan untuk menentukan masa depan ruang hidupnya.

k) Bahwa, amicus tidak bermaksud menyatakan bahwa Pasal 21 UU IKN merupakan satu-satunya penyebab dari seluruh kerusakan ekologis, konflik pertanahan, maupun perubahan sosial-budaya yang terjadi di kawasan IKN. Namun, berbagai fakta tersebut menunjukkan bahwa konstruksi Pasal 21 UU IKN telah gagal menyediakan perlindungan hukum yang efektif untuk mencegah dan merespons tindakan pembangunan yang serampangan dan berdampak langsung terhadap hak-hak masyarakat adat. Kegagalan tersebut tercermin dari tidak adanya jaminan bahwa keputusan yang berdampak pada wilayah adat harus didahului oleh persetujuan kolektif dan tiadanya mekanisme yang menjamin penolakan masyarakat adat memperoleh akibat hukum.

l) Bahwa, berdasarkan seluruh uraian tersebut, amicus berpandangan bahwa penghancuran berlapis yang dialami masyarakat adat di kawasan IKN merupakan peringatan konstitusional bahwa pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat tak boleh berhenti sebagai rumusan deklaratif dalam undang-undang. Mahkamah Konstitusi perlu memastikan bahwa Pasal 21 UU IKN dimaknai sebagai kewajiban hukum yang konkret, dengan menempatkan persetujuan kolektif melalui mekanisme adat yang sah sebagai prasyarat bagi pelaksanaan tindakan yang secara langsung dan mendasar memengaruhi wilayah serta keberlangsungan kehidupan masyarakat adat.

V. Kesimpulan dan Rekomendasi

Pasal 21 UU IKN yang menempatkan perlindungan hak masyarakat adat sebatas pada frasa "memperhatikan" belum memberikan jaminan konstitusional yang memadai bagi masyarakat adat untuk menentukan masa depan wilayah dan kehidupan kolektifnya. Perlindungan terhadap masyarakat adat tak cukup diwujudkan melalui sosialisasi, konsultasi, pemberian informasi, maupun kesempatan menyampaikan pendapat. Selain perlu mengimplementasikan kerangka *right to be heard*, *right to be considered*, dan *right to be explained* sebagaimana ditegaskan oleh Mahkamah

Konstitusi (MK) dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, seharusnya, terdapat kedudukan yang efektif kepada masyarakat adat untuk memberikan atau menolak persetujuan terhadap tindakan negara yang secara langsung dan mendasar memengaruhi hak-hak kolektifnya. Dalam hal ini, “persetujuan kolektif” melalui mekanisme adat yang sah harus memiliki akibat hukum dan menjadi batas konstitusional bagi kewenangan negara, khususnya terhadap tindakan yang mengakibatkan pengalihan dan hilangnya penguasaan wilayah adat, kerugian yang dialami masyarakat adat saat membangun ruang hidup di tempat baru (relokasi), maupun perubahan mendasar yang mengancam keberlangsungan kehidupan masyarakat adat.

Terlebih lagi, pembangunan Ibu Kota Nusantara tidak dapat dilepaskan dari risiko penghancuran berlapis terhadap kehidupan masyarakat adat, yang tak sebatas kehilangan tanah dan wilayah adat, tetapi juga hilangnya sumber penghidupan, akses terhadap sumber daya alam, tempat-tempat sakral, ruang ritual, serta tatanan sosial, budaya, dan lingkungan yang menopang keberlangsungan komunitas. Oleh karena itu, pembangunan harus menempatkan masyarakat adat sebagai subjek pemegang hak konstitusional, bukan semata-mata sebagai objek pembangunan.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, Amicus merekomendasikan kepada Majelis Hakim Mahkamah Agung Republik Indonesia agar:

1. Menyatakan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6898) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat *(conditionally unconstitutional)* sepanjang tidak dimaknai bahwa: Penataan ruang, pertanahan dan pengalihan hak atas tanah, lingkungan hidup, penanggulangan bencana, serta pertahanan dan keamanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 sampai dengan Pasal 20 dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan kolektif dari masyarakat adat yang diselenggarakan secara bebas dan tanpa paksaan berdasarkan informasi yang benar, lengkap dan dapat dipahami serta memberikan perlindungan terhadap hak hak individu atau hak-hak komunal masyarakat adat dan nilai nilai budaya yang mencerminkan kearifan lokal.
2. Menegaskan bahwa “persetujuan kolektif” merupakan persyaratan substantif dalam setiap pengambilan keputusan yang secara langsung dan mendasar berdampak terhadap wilayah adat, penguasaan dan penggunaan sumber daya alam, serta keberlangsungan kehidupan masyarakat adat.
3. Menegaskan bahwa sosialisasi, konsultasi publik, pemberian kompensasi, maupun penerimaan ganti kerugian tidak dapat secara otomatis dipersamakan dengan “persetujuan kolektif”. Negara harus memastikan bahwa setiap persetujuan harus mencerminkan kehendak bebas masyarakat adat, dan tidak lahir dari keterpaksaan dan ketimpangan posisi tawar.

Demikian amicus ini dibuat, semoga menjadi bahan pertimbangan Majelis Hakim yang menyidangkan untuk mewujudkan keadilan.