

BAB II

KEWENANGAN GUBERNUR MENGATUR PENGENDALIAN PERALIHAN, PENGGUNAAN TANAH DAN PERIZINAN PADA KAWASAN CALON IKN (IBU KOTA NEGARA) DAN KAWASAN PENYANGGA YANG MEMBATASI NOTARIS UNTUK MELAKUKAN PERALIHAN HAK

2.1. Pengendalian Peralihan, Penggunaan Tanah, Dan Perizinan Pada Kawasan Ibu Kota Negara (IKN) Dan Kawasan Penyangga

Regulasi serta urgensi pengendalian pertanahan di Ibu Kota Negara (IKN) berakar dari keputusan strategis untuk memindahkan ibu kota negara dari Jakarta ke wilayah Kalimantan Timur. Langkah ini mendorong pemerintah untuk merancang pendekatan baru dalam aspek hukum dan penataan ruang guna mengelola tanah secara lebih efektif. Pemindahan ibu kota membuka peluang terjadinya spekulasi tanah dan potensi konflik agraria, baik di dalam kawasan Ibu Kota Negara (IKN) maupun wilayah penyangganya.

Pengendalian atas peralihan hak, penggunaan tanah, dan proses perizinan di kawasan Ibu Kota Negara (IKN) dan wilayah penyangganya merupakan kebijakan yang bertujuan untuk menjamin kelancaran pembangunan nasional di area tersebut, serta mencegah terjadinya spekulasi tanah, konflik kepemilikan, dan pelanggaran terhadap rencana tata ruang.⁵⁷ Pengendalian ini mencakup berbagai langkah hukum dan administratif yang dilakukan oleh pemerintah, baik oleh Otorita Ibu Kota Negara

⁵⁷ Susmiyati, H.R., Uyun, Q., & Subroto, A. *Implikasi Hukum Kebijakan Land Freezing di IKN terhadap Penyelesaian Sengketa Lahan Transmigrasi Swakarsa Mandiri*. Jurnal Ilmiah Advokasi. (2025).

(IKN), Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur, maupun lembaga pusat seperti Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN).

Kebijakan ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (IKN), khususnya Pasal 12 hingga 15, yang menetapkan bahwa Otorita Ibu Kota Negara (IKN) memiliki kewenangan setingkat pemerintah provinsi untuk mengatur, mengawasi, dan memberikan izin terkait pemanfaatan tanah dan ruang dalam wilayah yurisdiksinya. Kewenangan tersebut diperkuat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2022 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Aset Ibu Kota Negara (IKN), serta Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa sumber daya alam seperti tanah dan air berada di bawah kekuasaan negara dan harus dikelola untuk kesejahteraan rakyat secara maksimal.⁵⁸

Kebijakan pengendalian ini diwujudkan dengan pembekuan transaksi (*land freezing*), penghentian sementara proses peralihan hak oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), pembuatan PPJB oleh Notaris, dengan ketentuan bahwa setiap peralihan harus mendapat izin tertulis dari Otorita Ibu Kota Negara (IKN).

Pengaturan terhadap penggunaan tanah dan proses perizinannya wajib berlandaskan prinsip-prinsip hukum penataan ruang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Khususnya pada Pasal 36 dan 61, ditegaskan bahwa setiap kegiatan pemanfaatan ruang harus sesuai dengan ketentuan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan wajib memperoleh Izin

⁵⁸ Nurahmani, A., & Sihombing, P. *Kajian Kebijakan Pembatasan Pengalihan Hak Atas Tanah di Ibu Kota Nusantara*. Majalah Hukum Nasional. (2022).

Pemanfaatan Ruang (IPR). Dalam konteks Ibu Kota Negara (IKN), penerapan prinsip ini menjadi lebih rumit karena wilayah penyangga Ibu Kota Negara (IKN) meliputi beragam kawasan dengan status dan fungsi berbeda, seperti tanah adat, hutan negara, dan bekas lahan Hak Guna Usaha (HGU). Kompleksitas ini menuntut kehati-hatian dalam pelaksanaan pengendalian agar tidak menimbulkan konflik atau ketimpangan dalam pemanfaatan ruang.

Dalam pelaksanaan pengendalian tanah, salah satu tantangan utama adalah belum tersedianya prosedur administratif yang transparan, akuntabel, dan melibatkan partisipasi publik secara memadai. Dalam beberapa hal partisipasi publik menjadi syarat yang ketika tidak dipenuhi akan berakibat batal atau tidak sahnya suatu tindakan hukum pemerintah.⁵⁹

Sejalan dengan pendapat di atas, bentuk partisipasi masyarakat juga terdiri dari partisipasi yang memperhatikan/menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima (menaati, memenuhi, melaksanakan), mengiyakan, menerima dengan syarat maupun dari arti menolaknya. Serta partisipasi dalam menilai pembangunan yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauh mana hasil dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.⁶⁰

Ketiadaan perangkat ini menciptakan kekosongan dalam hukum administratif, yang pada akhirnya merugikan masyarakat khususnya pemilik tanah

⁵⁹ Adam Setiawan dan Nehru Asyikin, *Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi Dalam Penggunaan Diskresi Sebagai Instrumen Pelayanan Publik (Public Service)*, Mimbar Hukum Volume 32, Nomor 1, Februari 2020, hlm. 86

⁶⁰ Ndraha T, *Pembangunan Masyarakat mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, Hlm. 20

adat, petani penggarap, dan pemilik tanah lama karena mereka tidak memiliki kepastian hukum maupun akses terhadap informasi prosedural yang memadai.⁶¹

Dari perspektif hukum, kebijakan pengendalian atas peralihan hak dan perizinan tanah hanya dapat dianggap sah dan berjalan secara efektif apabila memenuhi tiga komponen utama sebagaimana dijelaskan oleh Lawrence Friedman, struktur hukum yang mencakup kewenangan lembaga yang berperan, substansi hukum berupa aturan yang jelas dan dapat diterapkan, serta budaya hukum, yakni tingkat kepatuhan masyarakat dan aparaturnya terhadap ketentuan yang berlaku. Ketiga elemen ini harus berjalan selaras untuk menjamin keberhasilan implementasi kebijakan tersebut.⁶² Jika kebijakan hanya memuat larangan tanpa prosedur, maka kebijakan tersebut berisiko melanggar asas *due process of law* dan asas kepastian hukum, yang dijamin dalam Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 berbunyi:

"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."

Dalam konteks ini, pengendalian pertanahan yang tidak dibarengi dengan sistem yang terbuka dan transparan justru berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum, memperbesar ruang bagi aktivitas pasar tanah informal, serta memicu konflik agraria yang baru. Pengendalian tanah merupakan seperangkat kebijakan dan perangkat hukum yang digunakan untuk menentukan siapa yang berhak, kapan, dan

⁶¹ Muttaqin, S. *Implementasi Pengendalian Peralihan, Penggunaan Tanah dan Perizinan di Ibu Kota Negara (IKN) dan Kawasan Penyangga. IPDN Repository*. 2023. Hlm. 5

⁶² Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction*, terj. Wishnu Basuki (Jakarta: Tatanusa, 2001, Hlm. 9

untuk tujuan apa suatu tanah dapat dialihkan atau dimanfaatkan terutama dalam skenario pembangunan wilayah baru seperti Ibu Kota Negara (IKN).⁶³

Wilayah Ibu Kota Negara (IKN) dikategorikan sebagai kawasan strategis nasional, yang tunduk pada pengawasan ketat terkait pemanfaatan ruang dan peralihan hak atas tanah. Selain itu, seluruh proses tersebut wajib mematuhi ketentuan yang tercantum dalam rencana tata ruang serta rencana rinci tata ruang kawasan Ibu Kota Negara (IKN), tanpa pengecualian. Pasal 12 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara berbunyi:

- (1) Otorita Ibu Kota Negara sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara diberi kewenangan khusus berdasarkan Undang-Undang ini.
- (2) Kekhususan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk antara lain kewenangan pemberian perizinan investasi, kemudahan berusaha, serta pemberian fasilitas khusus kepada pihak yang mendukung pembiayaan dalam rangka kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta pengembangan Ibu Kota Negara dan daerah mitra. Otorita memiliki kekuasaan setingkat provinsi dan bertanggung jawab atas pengaturan dan pengendalian tanah.

Ketentuan izin tertulis dari Otorita Ibu Kota Negara (IKN) menjadi syarat administratif utama yang harus dipenuhi sebelum proses peralihan hak atas tanah dapat dilanjutkan. Izin ini berfungsi sebagai instrumen pengendalian yang menjamin bahwa setiap transaksi tanah tidak bertentangan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), arah pembangunan Ibu Kota Negara (IKN), maupun hak-hak masyarakat adat yang ada. Tanpa izin tersebut, segala bentuk peralihan dianggap cacat hukum dan tidak dapat didaftarkan secara resmi di Badan Pertanahan Nasional (BPN).

⁶³ Nurahmani, A. *Kajian Kebijakan Pengendalian Pertanahan di IKN*. BHL. 2023.Hlm. 6

2.2. Regulasi Peraturan Gubernur Yang Mengatur Pengendalian Peralihan Tanah

Di luar wilayah inti Ibu Kota Negara (IKN), khususnya di kawasan penyangga yang mencakup sebagian wilayah Kalimantan Timur, Gubernur memiliki kewenangan untuk menerbitkan Peraturan Gubernur guna mengatur, mengendalikan, dan memantau peralihan hak atas tanah terutama yang berpotensi menimbulkan ketidakstabilan sosial maupun gejolak harga lahan.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Gubernur merupakan bagian dari sistem hukum yang sah secara formal dan memiliki kekuatan mengikat. Oleh karena itu, Peraturan Gubernur dapat dijadikan dasar normatif dan administratif dalam pengambilan keputusan oleh pejabat pemerintahan daerah. Secara umum, Peraturan Gubernur disusun dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan daerah serta sebagai pelaksanaan teknis atas Peraturan Daerah (Perda) atau pelimpahan kewenangan dari kebijakan nasional.

Pengaturan wilayah penyangga menjadi sangat krusial seiring dengan pembangunan kawasan Ibu Kota Negara (IKN). Pembangunan ini secara langsung memicu peningkatan nilai tanah serta lonjakan permintaan terhadap lahan di sekitarnya. Untuk mengantisipasi terjadinya spekulasi tanah yang berlebihan dan kerusakan dalam tatanan ruang, Gubernur Kalimantan Timur mengeluarkan Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 6 Tahun 2020, yang mengatur mengenai

pengendalian atas peralihan hak, pemanfaatan lahan, dan proses perizinan penggunaan tanah di kawasan tersebut.⁶⁴

Substansi utama dari Peraturan Gubernur Kalimantan Timur tersebut tercantum dalam Pasal 4 Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 6 Tahun 2020 menetapkan bahwa setiap peralihan hak atas tanah di kawasan calon Ibu Kota Negara (IKN) dan wilayah penyangganya wajib memperoleh persetujuan tertulis dari Otorita Ibu Kota Negara (IKN). Ketentuan ini merupakan instrumen pengendalian administratif pertanahan yang bertujuan menanggulangi spekulasi tanah, mencegah penguasaan sepihak oleh investor, dan menjaga konsistensi tata ruang dalam fase awal pembangunan IKN.⁶⁵

Dalam perspektif hukum agraria, pasal 4 menunjukkan penerapan asas legalitas dan asas perlindungan terhadap kepentingan publik, karena membatasi kebebasan pemilik tanah untuk mengalihkan hak tanpa izin negara. Kebijakan ini juga mencerminkan upaya preventif untuk menekan konflik agraria dan mengatur distribusi lahan secara berkeadilan sebelum proyek strategis nasional berjalan sepenuhnya. Dampak penerapannya cukup luas, mulai dari pembatalan administrasi peralihan yang tidak sah, penolakan sertifikasi oleh BPN, hingga risiko sanksi bagi pejabat pembuat akta tanah (PPAT).

Selanjutnya, Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 6 Tahun 2020 menetapkan bahwa setiap alih fungsi lahan di kawasan calon Ibu Kota Negara (IKN)

⁶⁴ Anindythia, N.. *Dampak Hukum Kebijakan Pembekuan Lahan Rencana Ibu Kota Negara (IKN) terhadap Pemilik Lahan*. *Jurnal Officium Notarium*. 2023.Hlm. 10

⁶⁵ *Ibid*. Hlm. 10

maupun wilayah penyangga hanya dapat dilakukan dengan rekomendasi resmi dari Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur. Ketentuan ini berfungsi sebagai instrumen preventif guna menjaga keselarasan antara pemanfaatan ruang dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), serta menghindari praktik penggunaan lahan secara sembarangan yang dapat mengganggu proyek strategis nasional.⁶⁶

Dalam konteks ini, diterapkan prinsip-prinsip keserasian tata ruang, kewenangan otonomi daerah dalam pengendalian lahan, serta perlindungan terhadap lingkungan dan masyarakat lokal. Misalnya, perubahan fungsi lahan pertanian menjadi kawasan industri tanpa izin dapat memicu kerusakan ekologis, konflik agraria, dan ketimpangan dalam struktur ruang. Oleh karena itu, regulasi ini memperkuat kontrol administratif pemerintah provinsi atas proses konversi lahan di sekitar IKN, agar tetap sejalan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan.

Lebih jauh, kebijakan ini mencerminkan adanya pembekuan yuridis berdasarkan tata ruang, di mana negara secara proaktif mengambil langkah antisipatif untuk menjaga keteraturan ruang, mencegah eksploitasi lahan tak terkendali, dan menyusun kerangka pembangunan yang komprehensif sebelum izin baru diterbitkan. Moratorium alih fungsi ini juga memberikan kepastian hukum bagi para investor maupun masyarakat, bahwa tanah dalam wilayah delineasi IKN tidak akan dialihkan secara sepihak atau tanpa dasar hukum yang jelas. Dalam perspektif hukum agraria dan hukum tata ruang, peraturan ini konsisten dengan asas kemanfaatan ruang,

⁶⁶ Yustisia, D. *Analisis Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengendalian Tata Ruang*. Jurnal Hukum Tata Negara, Universitas Jember. (2022). Hlm. 89

prinsip kehati-hatian administratif, serta perlindungan terhadap kepentingan publik, meskipun bersifat sementara.

Peraturan Gubernur Nomor 6 Tahun 2020 mengatur bahwa setiap transaksi jual beli tanah yang berlangsung di kawasan penyangga Ibu Kota Negara (IKN) harus melalui tahapan verifikasi administratif dan teknis terlebih dahulu. Verifikasi ini mencakup pemeriksaan kesesuaian penggunaan lahan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) serta keharusan memperoleh rekomendasi dari pemerintah daerah sebagai bagian dari prosedur legal yang wajib dipenuhi sebelum transaksi disahkan.⁶⁷

Peraturan Gubernur tersebut juga menetapkan pembatasan terhadap akses pihak dari luar provinsi dalam melakukan peralihan hak atas tanah, kecuali telah memperoleh persetujuan resmi. Langkah ini diambil untuk mencegah praktik *land grabbing*, yakni penguasaan lahan dalam skala besar yang sering kali bersifat kontroversial. Istilah ini mengacu pada pengambilan tanah oleh korporasi, individu berpengaruh, atau bahkan pemerintah, yang kerap dilakukan tanpa persetujuan yang adil dan transparan dari masyarakat lokal yang telah lama menempati atau memanfaatkan lahan tersebut.⁶⁸ Meski demikian, kebijakan ini turut menimbulkan persoalan hukum bagi masyarakat lokal, terutama bagi pemilik tanah bersertifikat yang merasa dibatasi haknya akibat adanya pembekuan administratif. Banyak dari

⁶⁷ Muttaqin, S.. *Implementasi Peraturan Gubernur Kaltim Nomor 6 Tahun 2020*. IPDN. 2023. Hlm. 9

⁶⁸ Zentra, M.R. *Tinjauan Yuridis Alih Fungsi Kawasan Hutan dalam Pindahan Ibu Kota Negara (IKN)*. Universitas Islam Indonesia. 2024. hlm. 17

mereka menganggap bahwa hak atas tanahnya dirampas secara tidak langsung karena tidak dapat melakukan jual beli atau pengalihan hak.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia menegaskan bahwa pembatasan semacam ini harus tetap menjunjung prinsip-prinsip fundamental, seperti asas non-retroaktif (tidak berlaku surut), keadilan agraria, serta keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Hak atas kepemilikan pribadi tidak boleh dilanggar, kecuali disertai dengan pemberian ganti rugi atau kompensasi yang adil dan layak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.⁶⁹

Dengan demikian, apabila Peraturan Gubernur Kalimantan Timur tidak memberikan ganti rugi atau kompensasi yang adil dan layak, maka regulasi tersebut tidak hanya mengalami kelemahan secara substansi, tetapi juga berpotensi melanggar prinsip-prinsip konstitusional secara materiil. Hal ini dikarenakan regulasi tersebut dapat menghilangkan hak konstitusional warga negara atas kepastian hukum dan perlindungan yang adil.

Setiap bentuk pembatasan administratif yang diterapkan dalam rangka pembangunan Ibu Kota Negara (IKN), terutama pada tahap transisi peralihan hak atas tanah di kawasan inti maupun wilayah penyangganya, harus sepenuhnya didasarkan pada prinsip legalitas dan menjamin perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara. Pembatasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, termasuk melalui instrumen seperti Peraturan Gubernur, tidak dapat diberlakukan secara sewenang-

⁶⁹ Komnas HAM. *Kertas Kebijakan Pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) dalam Perspektif HAM*. (2022).

wenang, melainkan harus tunduk pada aturan hukum yang berlaku dan menjunjung tinggi asas keadilan serta kepastian hukum.⁷⁰

Meskipun pembatasan semacam itu dibenarkan dalam kerangka pengendalian tata ruang dan pelaksanaan pembangunan strategis, penerapannya tetap harus dilakukan secara proporsional dan tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang.⁷¹

Oleh karena itu, penting untuk memastikan bahwa setiap bentuk pembatasan disertai dengan empat elemen kunci, yaitu:

1. Mekanisme Pengajuan Izin. Prinsip legalitas mengharuskan bahwa setiap bentuk larangan atau pembatasan harus disertai dengan mekanisme pengecualian yang dapat diakses secara adil, seperti melalui izin khusus atau dispensasi. Masyarakat atau pelaku usaha yang memiliki hak sah atas tanah harus diberikan saluran hukum yang memungkinkan mereka mengajukan permohonan jika ingin melakukan peralihan hak atau pemanfaatan tanah yang sedang dibatasi.⁷² Tanpa adanya sistem perizinan yang sah, terbuka, dan transparan, kebijakan pembatasan tersebut berpotensi melanggar hak atas kepemilikan sebagaimana dijamin oleh Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, dan dapat dianggap inkonstitusional.
2. Standar Waktu Pelayanan. Agar tidak terjadi keterlambatan administratif yang dapat merugikan masyarakat, setiap kebijakan pembatasan harus mencantumkan *Service Level Agreement* (SLA) atau standar waktu pelayanan yang terukur dan pasti. Penetapan standar ini sangat penting untuk menjamin bahwa proses administrasi berjalan secara tepat waktu dan efisien, serta untuk mencegah potensi penyalahgunaan wewenang atau praktik korupsi. Kejelasan SLA juga merupakan bagian dari penerapan prinsip efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan publik, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
3. Prosedur Keberatan atau Banding. Setiap individu atau pihak yang merasa dirugikan akibat keputusan administratif, seperti penolakan izin peralihan

⁷⁰ Harijanti, S. D.. *Prinsip Negara Hukum dan Demokrasi Konstitusional*. *Jurnal Ius Quia Iustum*, 12(28), (2005). Hlm. 55–70.

⁷¹ Supriyadi, A. *Asas Kepastian Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(3), (2019). Hlm. 297–307.

⁷² *Ibid.*

hak atas tanah, harus diberikan hak untuk mengajukan keberatan atau banding melalui mekanisme administratif yang tersedia.⁷³ Ketentuan ini merupakan bagian dari prinsip *due process of law* dan dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Tanpa adanya mekanisme keberatan yang sah, suatu keputusan menjadi bersifat final dan absolut, yang jelas bertentangan dengan asas negara hukum yang menjunjung keterbukaan, akuntabilitas, dan perlindungan hak warga negara.

4. Peta Wilayah Terdampak. Sangat penting untuk menetapkan secara jelas batas-batas wilayah yang dikenai pembatasan, baik di zona inti Ibu Kota Negara (IKN) maupun di kawasan penyangganya, dalam bentuk peta resmi yang bersifat spasial dan dapat diakses publik. Penyediaan peta ini bertujuan untuk menghindari ketidakjelasan serta potensi konflik terkait penafsiran batas wilayah. Tanpa peta yang terverifikasi dan transparan, masyarakat tidak memiliki kejelasan apakah lahan mereka termasuk dalam area yang dibatasi, yang pada akhirnya dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan keresahan.

Meskipun Peraturan Gubernur merupakan instrumen hukum yang sah dalam konteks administrasi negara, jika substansinya hanya bersifat membatasi tanpa menyediakan jalur legal alternatif, maka kebijakan tersebut berisiko melanggar prinsip *due process of law* dan asas kepastian hukum, sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Selain itu, proses alih kewenangan dari pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur Kalimantan Timur kepada Otorita Ibu Kota Negara (IKN) bukan sekadar perubahan institusional, melainkan juga mencakup pergeseran yurisdiksi hukum, dinamika politik administrasi, dan tata kelola ruang. Selama masa transisi, kewenangan Gubernur tetap berlaku secara sah menurut hukum, sepanjang belum secara eksplisit dicabut melalui peraturan perundang-undangan atau belum

⁷³ Asshiddiqie, J.. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konstitusi Press. (2006). Hlm. 76

se penuhnya dialihkan kepada Otorita Ibu Kota Negara (IKN) sesuai ketentuan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Oleh karena itu, prinsip yang harus dijaga dalam fase peralihan ini adalah menghindari terjadinya kekosongan norma maupun otoritas (*vacuum of norm or authority*), yang dapat mengganggu pelayanan publik, pengelolaan pertanahan, penataan ruang, serta kesejahteraan masyarakat di sekitar kawasan Ibu Kota Negara (IKN).

Oleh karena itu, selama struktur kelembagaan Otorita Ibu Kota Negara (IKN) masih dalam proses pembentukan termasuk perekrutan personel dan penyusunan regulasi pelaksana Gubernur Kalimantan Timur tetap memiliki legitimasi hukum sebagai penyelenggara pemerintahan yang sah di wilayah tersebut.

Namun demikian, penting untuk menjaga keselarasan antara kebijakan Gubernur dan regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, khususnya oleh Otorita Ibu Kota Negara (IKN), guna menghindari konflik kewenangan atau tumpang tindih kebijakan. Sebagai contoh, Peraturan Gubernur yang mengatur pembatasan peralihan hak atas tanah di sekitar wilayah Ibu Kota Negara (IKN) harus dirancang agar konsisten dengan Rencana Induk Ibu Kota Negara (IKN) dan tidak melampaui kewenangan yang telah dialokasikan kepada Otorita Ibu Kota Negara (IKN) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2022.

2.3. Peran Notaris Dan PPAT Dalam Peralihan Hak Atas Tanah

Notaris memiliki peran yang sangat krusial dalam sistem hukum di Indonesia, terutama dalam hal menyusun dan mengesahkan dokumen yang memiliki kekuatan

hukum.⁷⁴ Sebagai pejabat publik yang diangkat oleh negara, notaris memiliki tanggung jawab untuk menjamin bahwa setiap perjanjian dan transaksi antara pihak-pihak swasta memiliki kekuatan hukum yang sah. Dalam perannya, notaris tidak hanya bertindak sebagai saksi, tetapi juga sebagai penjaga legalitas, memastikan bahwa setiap tindakan hukum yang dilakukan para pihak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karena itu, notaris memegang peran sentral dalam menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat yang memerlukan layanan pembuatan akta autentik. Setiap langkah yang diambil oleh notaris dalam pelaksanaan tugasnya membawa implikasi hukum yang besar bagi seluruh pihak yang terlibat.⁷⁵

Perbedaan antara kedudukan hukum Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) diatur secara tegas dalam dua sistem peraturan perundang-undangan yang terpisah dan memiliki karakteristik yuridis masing-masing. Notaris merupakan pejabat umum yang diangkat oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, yang kemudian telah diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014.

Merujuk pada Pasal 1 angka 1 dalam Undang-Undang tersebut, notaris diberikan kewenangan untuk menyusun akta otentik yang berkaitan dengan berbagai perbuatan hukum, kesepakatan, dan ketetapan yang diinginkan oleh para pihak, khususnya dalam lingkup hukum perdata. Ini mencakup pembuatan akta perjanjian,

⁷⁴ Irfan Iryadi et al., "The Role of Jurisprudence as Form of Legal Prescriptions: A Case Study of Notaries in Indonesia," *Wseas Transactions On Environment And Development* 17 (January 8, 2021): 75–80, <https://doi.org/10.37394/232015.2021.17.8>.

⁷⁵ Yulfita Rahim et al., "Legal Protection of Notary Officials According to Indonesian Positive Law," *Technium Social Sciences Journal* 28 (February 9, 2025): 344–55,

hibah, wasiat, pendirian badan hukum, dan lainnya. Dalam perannya, notaris bertindak sebagai penjaga kepastian hukum melalui penerbitan akta otentik, yang menurut Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna dalam proses hukum.

Sementara itu, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) merupakan pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan menjalankan tugas berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah serta Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2018. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memiliki kewenangan terbatas untuk menyusun akta-akta autentik tertentu yang berkaitan dengan perbuatan hukum di bidang pertanahan, seperti akta jual beli, hibah, tukar-menukar, penyertaan aset dalam perseroan, dan akta pembebanan hak tanggungan. Kewenangannya bersifat administratif dan secara khusus hanya mencakup urusan hak atas tanah.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu yang berkaitan dengan hak atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun. Berbeda dengan notaris yang wilayah kerjanya mencakup seluruh provinsi, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memiliki wilayah kerja yang lebih terbatas, yakni hanya dalam lingkup satu kabupaten atau kota sesuai dengan keputusan pengangkatannya.

Kedudukan Notaris dipandang sebagai jabatan publik karena menjalankan fungsi negara dalam memberikan legitimasi terhadap perbuatan hukum perdata.

Sebaliknya, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) lebih bersifat sebagai pejabat teknis administratif yang bertindak sebagai perpanjangan tangan dari Badan Pertanahan Nasional (BPN). Perbedaan mendasar ini juga ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-X/2012, yang menyatakan bahwa jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) bukanlah jabatan publik penuh seperti notaris, melainkan bagian dari pelaksana tugas Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam urusan pertanahan.

Meskipun kedua jabatan ini dapat dirangkap oleh satu orang, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (3) huruf c Undang-Undang tentang Jabatan Notaris, keduanya tetap memiliki dasar hukum, mekanisme pengangkatan, ruang lingkup wewenang, dan tanggung jawab hukum yang berbeda secara fundamental. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan tugasnya, seorang pejabat yang merangkap jabatan harus memahami dengan jelas saat ia bertindak sebagai notaris dan kapan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), mengingat perbedaan konsekuensi hukum serta jenis sanksi yang mungkin timbul dari masing-masing fungsi.

Seorang notaris yang juga berwenang sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dapat menyusun akta autentik terkait peralihan hak atas tanah, seperti jual beli, hibah, pewarisan, tukar-menukar, atau pemberian hak guna bangunan. Fungsi ini penting untuk menjamin keabsahan hukum suatu transaksi dan menjadi dasar legal bagi pendaftaran hak di Kantor Pertanahan. Namun, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memiliki kewajiban untuk menolak pembuatan akta jika tanah yang dialihkan

tidak sesuai dengan rencana tata ruang atau tidak memperoleh izin pemerintah daerah dimana PPAT dan Notaris tersebut bertugas.

Khusus di wilayah Ibu Kota Negara (IKN) dan kawasan yang ditetapkan sebagai zona pengawasan khusus, kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dibatasi secara substantif. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) harus mematuhi ketentuan sektoral yang berlaku, termasuk persyaratan administratif dan perolehan izin tertulis dari Otorita Ibu Kota Negara (IKN). Jika tetap membuat akta tanpa memenuhi ketentuan tersebut, maka akta tersebut dianggap cacat hukum, dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dapat dikenakan sanksi baik administratif maupun pidana. Dengan demikian, dalam konteks Ibu Kota Negara (IKN), peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) berada dalam pengawasan yang lebih ketat dan tunduk pada regulasi khusus sebagai bagian dari sistem pengendalian pertanahan nasional.

Dalam kerangka hukum dan administratif, pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) diatur melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, yang kemudian diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2022 mengenai Pendanaan dan Pengelolaan Barang Milik Negara di Ibu Kota Negara (IKN), serta sejumlah peraturan pelaksana lainnya. Dalam sistem hukum ini, kewenangan pengelolaan pertanahan di wilayah Ibu Kota Negara (IKN) tidak lagi berada di bawah Badan Pertanahan Nasional (BPN), melainkan dialihkan kepada lembaga khusus, yaitu Otorita Ibu Kota Negara sebuah entitas setingkat kementerian yang memiliki otoritas penuh. Perubahan struktur ini secara langsung memengaruhi peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), yang sebelumnya memiliki fungsi

penting dalam penyusunan akta pertanahan di wilayah administratif umum untuk melakukan peralihan hak atas tanah. Fungsi tersebut menjadi lebih terbatas dan tunduk pada sistem hukum khusus yang dikendalikan oleh Otorita Ibu Kota Negara (IKN).

Pasal 16 dan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa negara memegang kekuasaan tertinggi atas tanah dan pelaksanaannya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Tetapi, dalam wilayah Ibu Kota Negara (IKN), kewenangan tersebut telah dialihkan kepada Otorita Ibu Kota Negara (IKN), sehingga secara otomatis melemahkan peran BPN dan membatasi fungsi yuridis Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di kawasan tersebut.

Kondisi ini menimbulkan ketimpangan dalam sistem pertanahan nasional, karena keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) menjadi tidak relevan dalam salah satu wilayah geografis paling strategis di Indonesia. Sementara itu, akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) hanya memperoleh kekuatan hukum apabila telah didaftarkan di kantor pertanahan sebagai dasar balik nama sertifikat di BPN.

Berimbang pada praktik Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) mengalami pengurangan signifikan dalam kewenangan hukumnya terkait berbagai proses strategis di wilayah Ibu Kota Negara (IKN), seperti transaksi jual beli tanah, hibah, maupun pelepasan hak. Sehingga setiap akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tanpa otorisasi resmi atau pelimpahan kewenangan dari Otorita Ibu Kota Negara (IKN) berpotensi dianggap tidak sah secara hukum atau mengandung cacat yuridis. Oleh karena itu, dibutuhkan peraturan pelaksana yang secara khusus

mengatur mekanisme, batas wewenang, serta prosedur pelibatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam sistem pertanahan di Ibu Kota Negara (IKN). Hal ini penting untuk mencegah terjadinya tumpang tindih kewenangan, konflik yurisdiksi, maupun kekosongan norma hukum yang dapat merugikan masyarakat dan menghambat kelancaran pembangunan serta kepastian hukum di wilayah Ibu Kota Negara (IKN).⁷⁶

Notaris yang merangkap sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tidak memiliki kewenangan otomatis untuk melaksanakan peralihan hak atas tanah di wilayah Ibu Kota Negara (IKN) tanpa adanya konfirmasi hukum yang sah dari Otorita Ibu Kota Negara (IKN). Hal ini mencerminkan bentuk pengawasan administratif secara vertikal, di mana kewenangan pejabat publik dibatasi dan dikendalikan oleh otoritas khusus yang memiliki yurisdiksi atas wilayah tertentu. Konsekuensi hukum atas ketidaksesuaian regulasi apabila akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di wilayah Ibu Kota Negara (IKN) tidak dilengkapi dengan izin dari otoritas yang berwenang, maka akta tersebut tidak dapat digunakan sebagai dasar pendaftaran hak di Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan berisiko dinyatakan batal demi hukum.

Selain itu, notaris yang terlibat dalam pembuatan akta tanpa mengikuti ketentuan yang berlaku juga dapat dikenai sanksi etik oleh Majelis Pengawas Daerah

⁷⁶ Rizaldi, M.A. & Chalid, H.. *Kewenangan Otorita Ibu Kota Negara dalam Memberikan Persetujuan Akta Perjanjian Jual Beli oleh Notaris*. *UNES Law Review*. (2023). Hlm. 9

(MPD) sesuai dengan ketentuan profesi yang mengatur kode etik jabatan notaris.⁷⁷ Notaris yang menjalankan fungsi sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memiliki kewajiban untuk memverifikasi bahwa tanah yang akan dialihkan tidak berada dalam kawasan terlarang, bukan merupakan tanah milik negara, ataupun tanah yang masih berstatus sebagai tanah adat. Apabila notaris lalai dalam menjalankan tanggung jawab ini, maka ia dapat dikenai sanksi administratif, gugatan perdata, hingga ancaman sanksi pidana, tergantung pada tingkat pelanggaran yang terjadi.⁷⁸

Hal ini menunjukkan bahwa pembuatan akta oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) harus mengikuti kerangka hukum yang berlaku secara khusus di wilayah tersebut. Sebelum menyusun akta, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) wajib mendapatkan validasi dari Kantor Pertanahan. Namun, khusus di Ibu Kota Negara (IKN), proses validasi ini harus terlebih dahulu melewati tahap sinkronisasi data dengan Otorita Ibu Kota Negara (IKN). Meskipun prosedur ini dapat memperpanjang durasi proses, langkah ini diperlukan untuk menjamin keabsahan substansi hukum dan kepatuhan terhadap regulasi yang berlaku secara teritorial.⁷⁹

Menurut Pasal 15 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2018, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memiliki kewajiban untuk menolak permintaan pembuatan akta apabila diketahui bahwa peralihan hak tersebut bertentangan dengan

⁷⁷ Nurahmani, A., & Sihombing, P. *Kajian Kebijakan Pembatasan Pengalihan Hak atas Tanah di Ibu Kota Negara (IKN)*. Majalah Hukum Nasional. (2022).Hlm. 16

⁷⁸ Winahyu, F. *Peran PPAT dalam Pendaftaran Peralihan Hak atas Tanah dan Pembayaran Pajak BPHTB*. Proquest. (2022). Hlm. 12

⁷⁹ Rizaldi, M.A., & Chalid, H. *Kewenangan Otorita Ibu Kota Negara (IKN) dalam Akta Jual Beli oleh Notaris*. UNES Law Review. 2023. Hlm. 15

ketentuan hukum yang berlaku. Dalam konteks wilayah Ibu Kota Negara (IKN) atau kawasan dengan status pengawasan khusus, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tidak diperkenankan menyusun akta peralihan hak tanpa memperoleh izin tertulis dari Otorita Ibu Kota Negara (IKN) atau tanpa mengacu pada regulasi daerah yang berlaku. Apabila Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tetap membuat akta tanpa memenuhi ketentuan sektoral tersebut, maka akta tersebut dianggap cacat secara hukum karena tidak memenuhi syarat formal keabsahan. Dalam hal ini, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) berpotensi dikenai sanksi administratif, bahkan sampai pada pencabutan izin praktiknya.

Pelanggaran yang dilakukan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terhadap kewajiban formal dalam proses pembuatan akta dapat dikenai sanksi administratif, mulai dari teguran tertulis, pembekuan sementara, hingga pencabutan izin praktik. Namun, realitas di lapangan menunjukkan bahwa masih terdapat sejumlah celah dalam sistem pengawasan yang memungkinkan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) untuk "*bermain aman*" dalam wilayah abu-abu hukum terutama dalam praktik seperti penggunaan kuasa jual mutlak dan blangko kosong.

Penerapan sanksi etik berdasarkan Kode Etik Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT) memegang peranan penting dalam menjaga martabat dan integritas profesi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Namun, tanpa dukungan dari sistem pengawasan yang objektif, transparan, dan menyeluruh, efektivitas sanksi tersebut cenderung lemah dalam praktiknya.

Dalam bidang pertanahan dan pengelolaan aset daerah, para pelaku utama seperti Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), notaris, dan kepala desa memiliki posisi strategis sebagai pelaksana langsung aturan di lapangan. Jika mereka tidak memahami isi dan maksud dari ketentuan tersebut, hal ini tidak hanya akan menimbulkan kesalahan administratif, tetapi juga berisiko memicu konflik hukum, tumpang tindih kewenangan, dan pelanggaran terhadap prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Masih terdapat banyak Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan notaris yang menjalankan tugas profesinya dengan pemahaman hukum yang bervariasi, terutama di wilayah-wilayah yang kurang mendapatkan interaksi atau pendampingan dari aparat hukum di tingkat provinsi. Situasi ini diperburuk oleh peran kepala desa yang kerap menjadi pihak pertama yang dihubungi masyarakat dalam urusan pertanahan, meskipun pengetahuan mereka tentang aspek hukum sering kali terbatas.

Salah satu konsekuensi paling signifikan dari kebijakan pembekuan peralihan hak atas tanah melalui Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah terhentinya fungsi legal dari akta autentik yang dibuat oleh notaris, yang seharusnya berperan sebagai alat pembuktian resmi dalam proses pendaftaran tanah. Ketika Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dilarang membuat akta di kawasan Ibu Kota Negara (IKN), masyarakat kehilangan akses terhadap jalur hukum formal untuk melakukan peralihan hak. Akibatnya, transaksi tanah secara sah menjadi tersendat, yang membuka ruang bagi maraknya transaksi informal atau *bawah tangan*. Praktik

semacam ini tidak hanya rawan penipuan, tumpang tindih kepemilikan, dan sengketa, tetapi juga mengancam keteraturan administrasi pertanahan secara nasional.

Efektivitas peraturan gubernur dan dimensi kepastian hukum suatu Peraturan Daerah atau Peraturan Gubernur tidak cukup dinilai hanya dari segi keabsahan formalnya, tetapi juga bergantung pada tingkat kepatuhan masyarakat, penerimaan sosial, dan keberhasilannya dalam mewujudkan tujuan kebijakan publik. Jika suatu Peraturan Gubernur membatasi peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tanpa menyediakan mekanisme alternatif seperti pemberian izin sementara, pendaftaran berbasis kolektif, atau verifikasi pra-akta oleh Otorita maka peraturan tersebut berisiko gagal memenuhi unsur efektivitas hukum.

2.4. Kewenangan Gubernur Dalam Pengaturan Penggunaan Tanah Yang Membatasi Notaris dan PPAT Untuk Melakukan Peralihan Hak

Menurut pendapat Phillipus M. Hadjon, wewenang selalu digunakan dalam konsep hukum publik. Wewenang sebagai konsep hukum publik terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen

konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).⁸⁰

Peraturan Gubernur merupakan salah satu bentuk regulasi yang bersifat teknis-operasional dan diberlakukan dalam lingkup pemerintahan provinsi. Peraturan ini disusun dan ditetapkan oleh gubernur dalam kapasitasnya sebagai kepala daerah provinsi, dengan fungsi utama untuk menjalankan ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Daerah (Perda) atau sebagai penjabaran teknis dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dasar normatif dari pembentukan Peraturan Gubernur diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Gubernur diklasifikasikan sebagai peraturan yang berada di luar struktur hierarki utama peraturan perundang-undangan, yang keberadaannya bergantung pada pendelegasian atau perintah dari peraturan di atasnya. Dengan kata lain, Peraturan Gubernur tidak memiliki kedudukan untuk membentuk norma hukum substantif secara mandiri, melainkan hanya dapat menjadi sarana pelaksanaan atau penjabaran teknis dari kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah (PP), atau Peraturan Presiden (Perpres).

⁸⁰ Phillipus M. Hadjon, Tentang wewenang, Yuridika, Nomor 5 & 6 Tahun XII, Sep-Des 1997, hlm. 1

Lebih lanjut, Pasal 101 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa gubernur memiliki kewenangan untuk menetapkan Peraturan Gubernur sebagai bagian dari pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya sebagai kepala daerah. Namun demikian, cakupan kewenangan tersebut bersifat terbatas pada wilayah administratif provinsi, sehingga tidak dapat diberlakukan di luar yurisdiksi provinsi, termasuk pada wilayah dengan status pemerintahan khusus seperti Ibu Kota Nusantara (IKN). Walaupun secara geografis berada di Provinsi Kalimantan Timur, IKN dikecualikan dari kewenangan Gubernur karena memiliki struktur pemerintahan tersendiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Dengan kondisi tersebut, Peraturan Gubernur tetap sah secara hukum, tetapi ruang lingkup penerapannya dibatasi baik dari sisi materi muatan maupun wilayah penerapannya. Peraturan Gubernur tidak dapat digunakan untuk membentuk norma hukum baru yang membatasi hak masyarakat secara sepihak, kecuali apabila hal tersebut merupakan pelaksanaan langsung dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jika Peraturan Gubernur disusun melebihi batas kewenangan yang dimiliki (disebut sebagai *ultra vires*), maka peraturan tersebut dapat dibatalkan oleh instansi yang berwenang secara administratif, atau diuji melalui mekanisme Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Oleh karena itu, meskipun Peraturan Gubernur merupakan instrumen penting dalam sistem pemerintahan daerah yang desentralistis, keberadaannya tetap harus sejalan dengan asas legalitas dan tunduk pada prinsip hierarki norma peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 4 dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, pengelolaan wilayah Ibu Kota Nusantara (IKN) berada di bawah tanggung jawab Otorita IKN, yaitu lembaga khusus yang beroperasi secara independen dari struktur pemerintahan daerah, termasuk tidak berada di bawah kewenangan Gubernur Kalimantan Timur. IKN dirancang sebagai suatu entitas pemerintahan yang memiliki kedudukan istimewa, karena secara administratif tidak termasuk dalam sistem pemerintahan daerah konvensional, melainkan langsung dikelola oleh pemerintah pusat melalui lembaga Otorita yang berkedudukan setara dengan kementerian dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Namun sebelum adanya pembentukan Otorita Ibu Kota Nusantara melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, wilayah yang kini menjadi kawasan IKN secara yuridis masih merupakan bagian dari Provinsi Kalimantan Timur, khususnya Kabupaten Penajam Paser Utara dan sebagian wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara. Hal ini berarti bahwa kewenangan pemerintahan di daerah tersebut tetap tunduk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan bahwa gubernur sebagai kepala daerah provinsi memiliki fungsi pembinaan, pengawasan, dan koordinasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota di wilayahnya.

Dengan dasar ini, Gubernur Kalimantan Timur sah memiliki kewenangan administratif dan koordinatif dalam mengelola wilayah yang kelak ditetapkan sebagai calon IKN, termasuk dalam hal perencanaan pembangunan daerah, sinkronisasi tata ruang, serta dukungan terhadap kebijakan nasional mengenai pemindahan ibu kota.

Selain itu, secara konstitusional Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten, dan kota, yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah. Karena sebelum Undang-Undang IKN diresmikan, belum ada status khusus yang memisahkan wilayah tersebut dari Provinsi Kalimantan Timur, maka secara hukum kewenangan gubernur masih berlaku penuh. Jadi, posisi Gubernur Kaltim sebelum berdirinya Otorita IKN adalah sebagai pemegang kewenangan administratif dan koordinatif berdasarkan mandat Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Dasar 1945, sampai kemudian kewenangan itu dialihkan ke Otorita IKN setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, kewenangan Gubernur Kalimantan Timur memang masih berlaku penuh terhadap wilayah yang kini menjadi IKN karena secara administratif masih merupakan bagian dari Provinsi Kalimantan Timur. Namun, hal itu tidak berarti gubernur bebas membatasi peralihan hak atas tanah melalui PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) maupun Notaris. Secara hukum, kewenangan pengaturan dan pembatasan peralihan hak atas tanah tidak berada di tangan gubernur, melainkan diatur oleh undang-undang sektoral. PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) tunduk pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah serta peraturan pelaksana dari Badan Pertanahan Nasional (BPN), sehingga segala kewenangan terkait pengalihan hak atas tanah berada pada BPN sebagai instansi

pusat. Sementara itu, notaris diatur melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, yang menegaskan bahwa notaris adalah pejabat umum yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Hukum dan HAM (Hak Asasi Manusia), bukan oleh gubernur.

Oleh karena itu, walaupun gubernur masih memiliki kewenangan administratif dan koordinatif atas wilayah calon IKN berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan tersebut tidak mencakup pembatasan terhadap PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) maupun notaris dalam membuat akta peralihan hak atas tanah. Artinya, dasar hukum yang berlaku sebelum Undang-Undang Ibu Kota Nusantara Nomor 3 Tahun 2022 menegaskan bahwa gubernur tidak berwenang membatasi PPAT dan notaris, karena keduanya bekerja dalam kerangka hukum nasional yang berada di bawah otoritas pemerintah pusat, bukan pemerintah daerah.

Secara hukum, PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan peraturan pelaksana dari Badan Pertanahan Nasional (BPN). PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) merupakan pejabat umum yang diberi kewenangan oleh BPN untuk membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu atas hak atas tanah, misalnya jual beli, hibah, atau tukar menukar. Dengan demikian, PPAT tunduk pada aturan nasional yang ditetapkan oleh BPN, bukan peraturan gubernur. Adapun notaris, diatur melalui UU No. 30 Tahun 2004 jo. UU No. 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, yang menegaskan bahwa notaris adalah pejabat umum yang diangkat, diberhentikan,

dan diawasi oleh Menteri Hukum dan HAM melalui Majelis Kehormatan Notaris. Sama seperti PPAT, notaris tunduk pada peraturan perundang-undangan tingkat nasional, bukan pada peraturan gubernur. Artinya, gubernur tidak memiliki kewenangan langsung untuk mengatur atau membatasi tindakan hukum PPAT maupun notaris dalam membuat akta peralihan hak atas tanah.

Namun, PPAT dan notaris tetap harus memperhatikan aturan tata ruang dan kebijakan penggunaan tanah yang berlaku di suatu wilayah. Misalnya, UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi kewenangan kepada gubernur untuk menetapkan rencana tata ruang wilayah provinsi (RTRW). Jika sebuah bidang tanah berada di zona yang menurut RTRW tidak boleh dialihfungsikan atau digunakan untuk kepentingan tertentu, maka PPAT dan notaris wajib memastikan transaksi atau akta yang dibuat tidak melanggar ketentuan tersebut. Dengan kata lain, PPAT dan notaris tidak tunduk pada aturan gubernur secara langsung, tetapi mereka tetap harus memastikan akta yang mereka buat sah secara hukum dan tidak bertentangan dengan ketentuan tata ruang atau regulasi daerah yang bersumber dari undang-undang. Jadi, dasar hukumnya adalah bahwa kewenangan substantif PPAT dan notaris berada pada BPN dan Kemenkumham, tetapi dalam praktiknya akta yang dibuat harus selaras dengan aturan tata ruang daerah yang ditetapkan oleh gubernur sebagai bagian dari pelaksanaan UU Penataan Ruang.