

## Menutup Celah Hukum Praktik Mafia Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

**Dahlana**

Komisioner Komisi Kejaksaan RI  
\_dahlana.09@gmail.com

### Abstract

*In its implementation, land acquisition for the public interest faces various issues and obstacles encountered by both the procurement organizers and those entitled to the land object. These obstacles also relate to regulatory aspects that still leave legal loopholes for land mafia practices. To determine the extent to which legal loopholes in land acquisition regulations for the public interest provide opportunities for land mafia practices and how to close these loopholes in protecting land rights and eradicating land mafia practices. This research was conducted using normative research methods through statutory approaches, case studies, and comparative approaches. The results show that land acquisition regulations for the public interest are not reinforced with operational definitions in their implementing regulations, especially for land objects whose ownership still needs to be disputed. Therefore, the recommended solutions are: First, implementing regulations that specifically detail operational definitions for resolving disputes over land ownership, including the obligation for objecting parties to file lawsuits within a specified timeframe and establishing standardized mechanisms for reconciliation between parties, such as mediation involving the land acquisition committee or the agency requiring the land. Second, there needs to be proactive and concerted efforts from all stakeholders to anticipate and eradicate land mafia practices, including the land acquisition committee, the community, and law enforcement officials.*

### Kata Kunci:

Pengadaan Tanah  
Celah Hukum  
Mafia Tanah

### Abstrak

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam implementasinya terdapat berbagai masalah dan hambatan, baik itu yang dihadapi oleh penyelenggara pengadaan ataupun oleh pihak yang berhak atas objek tanah. Hambatan tersebut juga berkaitan dengan aspek regulasi yang masih membuka celah hukum bagi praktik mafia tanah. Untuk mengetahui sejauh mana celah hukum pada peraturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menjadi peluang bagi terjadinya praktik mafia tanah dan bagaimana bagaimana upaya menutup celah hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam konteks perlindungan hak atas tanah dan pemberantasan praktik mafia tanah, maka penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian normatif melalui pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, pendekatan perbandingan. Hasilnya menunjukkan bahwa peraturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak diperkuat dengan definisi operasional pada peraturan pelaksanaannya khusus untuk objek tanah pengadaan yang kepemilikannya masih dipersengketakan. Oleh karena itu rekomendasi penyelesaiannya Pertama; peraturan pelaksana yang secara detail mengatur definisi operasional penyelesaian terhadap objek tanah yang kepemilikannya masih dipersengketakan diantaranya adanya kewajiban bagi pihak yang keberatan untuk mengajukan gugatan dalam jangka waktu tertentu, mengatur mekanisme baku perdamaian antara para pihak seperti mediasi yang melibatkan panitia pengadaan tanah atau instansi yang memerlukan tanah. Kedua; perlu adanya pro aktif dan konektivitas seluruh stakeholder dalam mengantisipasi dan memberantas mafia tanah baik panitia pengadaan tanah, masyarakat maupun aparat penegak hukum.

---

**Corresponding Author:**

Dahlana  
Komisioner Komisi Kejaksaan RI  
dahlana.09@gmail.com

---

**1. PENDAHULUAN**

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak dapat dilepaskan dari mandat konstitusi yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum. Sejalan dengan itu, maka pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam kerangka untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang<sup>1</sup>.

Lebih jauh dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menekankan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Hal ini yang menjadi dasar hukum atau justifikasi bagi pemerintah melakukan pembebasan tanah atas nama pembangunan untuk kepentingan umum. Tujuan dari Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak<sup>2</sup>.

Berbagai permasalahan dalam pengadaan tanah telah menjadi kajian dalam berbagai literatur. Menurut Maria S.W Sumardjono dalam Nurus Zaman pembicaraan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada umumnya berkisar pada tiga permasalahan pokok yakni batasan/definisi kepentingan umum, mekanisme penaksiran harga tanah dan ganti kerugian, serta tata cara pengadaan tanah yang harus ditempuh<sup>3</sup>. Dalam penelitian ini, Penulis menitikberatkan pembahasan pada mekanisme pembayaran ganti rugi khususnya terhadap objek tanah yang masih dipersengketakan kepemilikannya atau objek tanah yang belum *clear and clean*.

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya fakta empiris dari seorang warga yang melaporkan kepada Ombudsman RI pada tahun 2022 lalu. Dalam laporannya diketahui bahwa warga tersebut merupakan pemilik tanah, dibuktikan dengan Sertipikat Hak Milik (SHM) yang diterbitkan Kantor Pertanahan setempat. Kemudian tanah warga tersebut menjadi salah satu objek yang terkena pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Bekasi, Jawa Barat. Harapan untuk mendapatkan ganti rugi yang sudah ditetapkan panitia ternyata harus terhambat ketika muncul pihak lain dengan berbekal Letter c menyatakan keberatan dan mengaku sebagai pemilik tanah yang juga berhak atas ganti rugi tersebut.

Akibat keberatan tersebut akhirnya panitia melakukan revisi pada dokumen penentuan ganti rugi yang awalnya hanya tertera satu nama penerima ganti rugi yaitu pemilik tanah. Kemudian diubah menjadi pemilik tanah dan atau garis miring nama pihak yang keberatan tersebut. Di samping itu, panitia juga menitipkan uang ganti rugi (konsinyasi) ke Pengadilan Negeri setempat. Pertimbangannya yaitu objek tanah dipersengketakan kepemilikannya sehingga memenuhi ketentuan Pasal 42 huruf b angka 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yaitu "Penitipan ganti rugi dilakukan dalam hal objek yang akan diberikan ganti rugi masih dipersengketakan kepemilikannya".

Secara normatif tentu saja tidak ada yang salah dalam keputusan panitia tersebut. Akan tetapi harapan pemilik tanah untuk bisa segera mendapatkan kepastian dan memperoleh ganti rugi dapat dipastikan tidak akan bisa segera terpenuhi. Oleh karena mekanisme yang tersedia atas kondisi ini yaitu menunggu sampai adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap atau berita acara perdamaian (*dading*)<sup>4</sup>. Mekanisme ini yang menjadi poin keberatan sekaligus dilema bagi warga pemilik tanah. Menurut informasi warga tersebut, kondisi serupa juga dialami beberapa tetangganya. Namun akhirnya karena kebutuhan ekonomi mereka memilih melakukan perdamaian dengan pihak yang merasa keberatan tersebut meskipun harus berbagi besaran ganti rugi sehingga uang ganti rugi dapat segera diterima. Hal ini sesungguhnya yang menjadi titik krusial dalam mekanisme pengadaan tanah khususnya mekanisme terhadap objek tanah yang status kepemilikannya masih dipersengketakan.

---

<sup>1</sup> Pasal 188 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

<sup>2</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

<sup>3</sup> Nurus Zaman, *Politik hukum Pengadaan Tanah antara Kepentingan Hukum dan Perlindungan Hak Asasi manusia*, Cetakan Kesatu, Bandung : PT.Refika Aditama, 2016, hlm 130.

<sup>4</sup> Lihat Pasal 94 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Lebih jauh, penelitian ini tidak akan membahas tentang bagaimana kasus ini berakhir atau diselesaikan. Akan tetapi ini menjadi basis empiris untuk menganalisis sejauh mana celah hukum pada regulasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat berpotensi menjadi ruang bagi terjadinya praktik mafia tanah di Indonesia.

## 2. METODE PENELITIAN

Dalam pembahasannya materi ini menggunakan metode yuridis normatif. Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder atau disebut penelitian hukum kepustakaan<sup>5</sup>. Sumber data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder atau data tersier<sup>6</sup>. Oleh karena itu pengumpulan bahan hukum primer yaitu UUPA, Undang-Undang Pengadaan Tanah, KUHPerdara, Peraturan Pemerintah tentang pengadaan Tanah termasuk peraturan tentang pendaftaran tanah. Sedangkan metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*state aPeraturan Pemerintahroach*), pendekatan kasus (*case Peraturan Pemerintahroach*), pendekatan perbandingan (*conceptual aPeraturan Pemerintahroach*)<sup>7</sup>.

## 3. PEMBAHASAN

### 3.1 Celah Hukum Pada Peraturan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Menjadi Peluang Bagi Terjadinya Praktik Mafia Tanah

Pada awalnya pengaturan tentang Pengadaan tanah ini dimulai dengan pencabutan hak atas tanah (Pasal 18 UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961) kemudian dikenal dengan pembebasan tanah (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975. Selanjutnya diganti dan dipakai istilah baru dengan pengadaan tanah (Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.<sup>8</sup>

Olan Sitorus dalam ling R, Sodikin mengutarakan Pasal 6 UUPA menyatakan semua tanah mempunyai fungsi sosial secara implisit ditafsirkan bahwa hak atas tanah yang dipegang oleh suatu subjek hukum pada dasarnya tidak akan menjadi penghalang bagi pihak pemerintah untuk melakukan kewenangan publiknya dalam pengadaan tanah. Akan tetapi makna fungsi sosial hak atas tanah tidak perlu ditafsirkan secara berlebihan sehingga telah memberi kesan seolah-olah kepentingan pribadi selalu tunduk pada kepentingan proyek-proyek pembangunan. Dalam negara hukum yang berdasarkan Pancasila kepentingan individu dilindungi oleh hukum terhadap tindakan sewenang-wenang penguasa yang berdalih kepentingan umum.<sup>9</sup>

Perlindungan terhadap hak-hak warga negara sesungguhnya telah diatur dalam UUD 1945 Pasal 28 H ayat 4 yaitu setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. Hak milik adalah hak untuk menikmati suatu barang secara lebih leluasa dan untuk berbuat terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya, asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh kuasa yang berwenang dan asal tidak mengganggu hak-hak orang lain; kesemuanya itu tidak mengurangi kemungkinan pencabutan hak demi kepentingan umum dan penggantian kerugian yang pantas, berdasarkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan<sup>10</sup>.

Definisi hak milik tersebut mendeskripsikan bahwa pencabutan demi kepentingan umum tetap dapat dilakukan dengan penggantian yang pantas berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Maka esensi penghormatan terhadap hak milik yang dimiliki warga negara tersebut perlu dijamin dalam mekanisme atau ketentuan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah berangkat dari konsep teori perlindungan yang diatur dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke -4 menyatakan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Konsep perlindungan hukum terkait pengadaan tanah tidak hanya bagaimana pemberian ganti kerugian bagi pihak yang berhak berjalan dengan baik. Namun lebih jauh konsep perlindungan hukum itu harus terlebih dahulu diawali dengan bukti kepemilikan hak bagi warga negara atas tanah yang merasa dihaki. Pada sisi lain, berdasarkan Pasal 28 J ayat (1) UUD 1945, maka negara patut

<sup>5</sup> Soekanto Soerjono dan Mamudji Sri, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1985, hal 13-14.

<sup>6</sup> Amiruddin dan Asidin Zainal, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2003, hal 118-119.

<sup>7</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005, hal 133..

<sup>8</sup> Sodikin Ling Ri, *Hukum Pengadaan Tanah Kesimbangan Perlindungan Hak Privat dan Kepentingan Publik*, 2011, Medan, Pustaka Bangsa Pers, hal.11

<sup>9</sup> *Ibid.*, hal.41

<sup>10</sup> Lihat Pasal 570 KUH Perdata

melindungi pemegang sertipikat hak atas tanah karena adanya itikad baik pemegangnya dan adanya keputusan negara menerbitkan sebagai bukti hak atas tanah<sup>11</sup>.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Sedangkan tujuan dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.

Sementara proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan melalui beberapa tahapan yaitu a. perencanaan; b. persiapan; c. pelaksanaan; dan d. penyerahan hasil. Secara riil pelaksanaan pengadaan tanah akan terlihat ketika adanya penetapan lokasi sampai dengan dibayarkan ganti kerugian atau konsinyasi serta dilaksanakannya proyek pembangunan di lokasi pengadaan tanah.

Pada tahap pelaksanaan pengadaan tanah terdapat mekanisme berupa konsinyasi (penitipan) uang ganti rugi ke Pengadilan. Konsinyasi yang asal katanya *Consignatie* yaitu penyegelan, penitipan uang pada pemerintah<sup>12</sup>. Pada Pasal 1404 KUH Perdata memuat makna konsinyasi atau penitipan yaitu ketika kreditur menolak pembayaran, maka debitur dapat melakukan penawaran pembayaran tunai atas apa yang harus dibayarnya, dan jika kreditur juga menolaknya, maka debitur dapat menitipkan uang atau barangnya kepada Pengadilan. Penawaran demikian, yang diikuti dengan penitipan, membebaskan debitur dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu dilakukan menurut undang-undang, sedangkan apa yang dititipkan secara demikian adalah atas tanggungan kreditur.

Konsinyasi tidak hanya dalam konteks hubungan utang piutang. Akan tetapi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga lazim dikenal mekanisme konsinyasi. Penerapan *Consignatie* bermula pada kasus pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan Waduk Kedung Ombo, sebagian warga masyarakat yang terkena proyek tersebut menolak Keputusan Gubernur Jawa Tengah No.593.8/133/1985 yang diubah dengan SK No.593.8/135/1987 tentang penetapan ganti kerugian untuk warga masyarakat yang terkena proyek. Karena uang atau anggaran proyek sudah keluar maka kalau penolak berlarut-larut dan uang belum diterima warga masyarakat akan ada resiko uang tersebut akan hangus. Untuk itu pemerintah memohon fatwa kepada Mahkamah Agung RI tentang penolakan tersebut. Kemudian Mahkamah Agung RI mengeluarkan fatwa yang berisi nasehat supaya uang proyek tidak hangus maka uang tersebut dapat ditawarkan dan dititipkan/disimpan (*Consignatie*) di pengadilan<sup>13</sup>.

Selanjutnya, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur tentang penitipan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan apabila setelah diadakan musyawarah tidak tercapai kesepakatan<sup>14</sup>.

Pada era UU pengadaan tanah yaitu UU No. 2 Tahun 2012 ini juga mengatur tentang mekanisme penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah melalui penitipan atau konsinyasi. Hal ini terlihat pada:

Pasal 42

- (1) Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat.
- (2) Penitipan Ganti Kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga dilakukan terhadap:
  - a. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
  - b. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
    1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
    2. masih dipersengketakan kepemilikannya;
    3. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
    4. menjadi jaminan di bank.

Lebih lanjut pada Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur tentang penitipan ganti kerugian terhadap objek pengadaan tanah yang sedang menjadi objek perkara di pengadilan dan masih dipersengketakan sebagaimana materi muatan pada :

<sup>11</sup> Nurus Zaman, *Op. Cit.*, hal 196

<sup>12</sup> H.R.W.Gokkel dan N.Van den Wal alihbahasa S.Adiwinata, *Istilah Hukum Latin-Indonesia*, Jakarta: PT.Intermasa, 1977, hal 27

<sup>13</sup> Ahmad Safik, *Tanah untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Kesatu, Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi, 2006, hal 79-80

<sup>14</sup> Pasal 10 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

## Pasal 93

Dalam hal Objek Pengadaan Tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (3) huruf d angka 1, Ganti Kerugian diambil oleh Pihak yang Berhak setelah putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap atau putusan perdamaian (*dading*).

## Pasal 94

Dalam hal Objek Pengadaan Tanah masih dipersengketakan kepemilikannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (3) huruf d angka 2, pengambilan Ganti Kerugian dilakukan setelah adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap atau berita acara perdamaian (*dading*).

Lebih teknis dalam Pasal 128 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, juga mengatur materi muatan yang sama. Diantaranya penitipan ganti kerugian terhadap objek pengadaan tanah yang masih dipersengketakan kepemilikannya. Penitipan ini dilengkapi Berita Acara Permintaan Penitipan Ganti Kerugian dengan berdasarkan pada hasil pelaksanaan musyawarah penetapan bentuk Ganti Kerugian antara Pihak yang Berhak dengan Pelaksana Pengadaan Tanah dengan mengikutsertakan Instansi yang Memerlukan Tanah.

Peraturan Pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengatur bahwa penitipan ganti kerugian ke pengadilan dilakukan terhadap :

1. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan negeri;
2. Pihak yang Berhak menolak besarnya Ganti Kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah berkekuatan hukum tetap;
3. Pihak yang Berhak tidak diketahui dan/atau Pihak yang Berhak tidak diketahui keberadaannya;
4. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
5. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian masih dipersengketakan kepemilikannya;
6. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang;
7. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian menjadi jaminan di bank.

Pada beberapa kondisi tersebut di atas, menunjukkan adanya indikator yang konkrit dan terukur, bagi objek tanah yang sedang menjadi objek perkara di pengadilan. Tentu saja indikatornya terdaftar dan memperoleh register perkara di Pengadilan. Sedangkan bagi objek tanah yang diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang dan objek tanah menjadi jaminan di bank tentu akan dibuktikan dengan administrasi peletakan sita atau jaminan. Hal ini dapat dilihat pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 13 Tahun 2017 tentang Tata Cara Blokir dan Sita.

Sementara untuk objek tanah pengadaan yang masih dipersengketakan kepemilikannya belum diatur secara konkrit sehingga barometer untuk mengukur menjadi sumir. Hal ini yang menjadi celah hukum bagi terjadinya praktik mafia tanah. Celah hukum (*loopholes*) adalah celah yang terdapat dalam ketentuan atau peraturan yang isinya masih belum sepenuhnya dapat mengantisipasi segala kemungkinan terjadinya tindakan untuk menghindari maksud dari ketentuan tersebut tanpa melanggar materi ketentuannya<sup>15</sup>.

Mafia tanah menurut Nurhasan Ismail, menyatakan sebagaimana di bidang-bidang lain, mafia tanah cenderung tampak berada di "Ruang Ada dan Tiada". Artinya, di satu sisi jaringan kinerja organisasi mafia tanah secara faktual nyata ada dan berlangsung dengan segala perilakunya yang bertentangan dengan hukum atau melanggar hukum termasuk kerugian-kerugian yang diderita pihak lain yang menjadi korban. Di sisi lain, jaringan kinerja mereka yang terorganisir, rapi, dan sistematis telah mampu menyembunyikan fakta yang sebenarnya ke bawah permukaan sehingga perilaku yang tampak adalah sebuah kewajaran<sup>16</sup>.

Oleh karena praktik mafia tanah merupakan perbuatan yang bertentangan dengan hukum atau bahkan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Maka sejatinya aturan hukum perlu mengatur secara komprehensif. Tujuannya menutup ruang bagi terjadinya praktik mafia tanah yang memanfaatkan kondisi celah hukum yang ada.

Bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum, khususnya pada objek tanah yang kepemilikannya masih dipersengketakan yang berujung pada konsinyasi, terdapat 3 (tiga) celah hukum yang menjadi ruang

<sup>15</sup><https://jdih.bpk.go.id/Info/Glosarium?p=11#:~:text=celah%20hukum%2F%20loopholes,tersebut%20tanpa%20melanggar%20materi%20ketentuannya>. Di akses 17 Juni 2024 pukul 18.41 Wib

<sup>16</sup><https://ugm.ac.id/id/berita/21991-pakar-hukum-tanah-ugm-tutup-celah-peluang-masuknya-mafia-tanah/> di akses 19 Juni 2024 Pukul 16.44 Wib

bagi terjadinya praktik mafia tanah. **Pertama;** luasnya makna dipersengketakan. Dalam peraturan yang ada di Kementerian ATR/BPN sebetulnya terdapat garis pemisah antara sengketa, konflik dan perkara. Sengketa Pertanahan yang selanjutnya disebut sengketa adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Sedangkan konflik Pertanahan yang selanjutnya disebut Konflik adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas. Sementara perkara adalah perselisihan tanah yang penanganannya dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan.<sup>17</sup>

Saat ini telah terbit Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Penyelesaian Kasus Pertanahan, yang mengatur 7 (tujuh) tahapan penanganan sengketa dan konflik pertanahan. Namun pengaturan tersebut tidak mengatur secara rigid mekanisme penanganan terhadap tanah yang masih dipersengketakan yang menjadi objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Akibatnya ketika muncul keberatan atau ada pihak yang mengaku sebagai pemilik atas tanah yang akan dibayarkan ganti rugi, maka hal tersebut dimasukkan ke dalam kategori dipersengketakan kepemilikannya. Sehingga pihak yang masuk list penerima akan ditunda pembayarannya dengan jalur konsinyasi uang ganti rugi ke Pengadilan. Dalam konteks ini, tidak ada filter seperti mekanisme yang mengarah untuk membuktikan kebenaran materil terhadap dasar klaim dari pihak lain yang mengajukan keberatan, maka ketika ada pihak lain yang mengaku sebagai pemilik dengan dasar letter c atau girik atau bahkan bukti jual beli, hal ini bisa saja akan menjadi dasar untuk konsinyasi. Dengan kata lain dapat menjadi alat untuk “menyandera” pembayaran ganti rugi bagi pemegang SHM. Sekali lagi ini yang menjadi titik krusial dalam peraturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

**Kedua;** Indikator dalam menentukan suatu objek tanah dipersengketakan kepemilikannya juga tergolong minim dan cenderung tidak ada. Hal ini berbeda dengan ketentuan blokir dalam pertanahan. Catatan blokir berlaku untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kalender terhitung sejak tanggal pencatatan blokir dan dapat diperpanjang dengan perintah pengadilan berupa penetapan atau putusan<sup>18</sup>. Ketiadaan indikator ini mengakibatkan apa saja dasar klaim yang diajukan, maka akan diterima panitia dan masuk ke bagian alasan dipersengketakan kemilikannya sehingga berujung pada konsinyasi.

**Ketiga:** Putusan pengadilan tidak menjadi solusi tunggal dalam menyelesaikan klaim kepemilikan atas pengadaan tanah. Berdasarkan Pasal 94 pada Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021, menyebutkan; dalam hal Objek Pengadaan Tanah masih dipersengketakan kepemilikannya ganti kerugian dilakukan setelah adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap atau berita acara perdamaian (*dading*).

Konteks ini juga celah hukum bagi praktik mafia tanah yaitu ruang perdamaian atau negosiasi. Perdamaian yang dimaksud tidak secara tegas diatur mekanisme bakunya seperti adanya mediasi yang melibatkan panitia pengadaan atau instansi yang memerlukan tanah. Oleh karenanya perdamaian bisa saja terjadi tidak secara sukarela namun ada motif tertentu.

Keadaan ini akan semakin rumit jika pihak yang terdaftar dalam list penerima ganti rugi secara finansial sangat membutuhkan uang ganti rugi tersebut. Kondisi ini bisa memicu upaya percepatan proses pencairan ganti rugi di luar pengadilan dengan cara berdamai dengan pihak yang keberatan. Meskipun pihak tersebut disinyalir sebagai mafia tanah karena mendasarkan klaim atau keberatannya pada dokumen yang belum tentu benar.

### 3.2 Upaya menutup celah hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam konteks perlindungan hak atas tanah dan pemberantasan praktik mafia tanah.

Keberadaan norma hukum berperan esensial mewujudkan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang terdampak akibat adanya pembangunan untuk kepentingan umum. Di sisi lain ini juga berkaitan dengan pemenuhan kepastian hukum. Secara normatif kepastian hukum memerlukan tersedianya perangkat aturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung pelaksanaannya<sup>19</sup>.

Di samping itu, dalam permasalahan pertanahan tidak sedikit yang akhirnya berujung ke pengadilan sebagai benteng terakhir penyelesaian masalah pertanahan termasuk pemberantasan praktik mafia tanah maka hakim dituntut memahami kompleksitas masalah praktik mafia tanah dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara. Tentunya hakim harus bisa memberikan kepastian hukum dengan pertimbangan kepastian, kemanfaatan dan keadilan secara proporsional. Tujuannya agar pemerintah tidak mengalami kerugian dan masyarakat mendapat rasa keadilan dari putusan hakim.

Terdapat beberapa indikator yang digunakan hakim dalam melihat adanya praktik mafia tanah dalam suatu perkara menurut Pri Pambudi Teguh, yaitu: (1) jika kepemilikan atas tanah di wilayah yang dikuasai

<sup>17</sup> Pasal 1 angka 2 dan angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

<sup>18</sup> Lihat Pasal 13 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 13 Tahun 2017 tentang Tata Cara Blokir dan Sita

<sup>19</sup> Nuruz Zaman, *Loc. Cit.*, hal 196

masyarakat adat (2) jika peralihan atas tanah disebabkan oleh hubungan utang piutang atau hubungan hukum lainnya yang tidak ditujukan untuk mengalihkan hak atas tanah (3) jika penguasaan atas tanah menggunakan kekerasan terhadap warga masyarakat yang telah berdomisili lama di wilayah tersebut (4) jika dalam proses penerbitan sertifikatnya terdapat hal yang tidak wajar atau mengandung dugaan penipuan/penggelapan (5) jika peralihan hak menggunakan dasar kuasa padahal pemilik awalnya menyangkal telah memberikan kuasa (6) jika objek tanah sengketa bernilai sangat tinggi atau melibatkan masyarakat dalam jumlah yang besar.<sup>20</sup>

Lebih jauh Prim berpandangan jika dalam memeriksa perkara hakim menemukan 6 (enam) hal tersebut, maka hakim harus berhati-hati dan tidak mudah menerima alat bukti yang diajukan atas dasar kebenaran formil, melainkan harus meneliti lebih jauh apakah benar dalam persengketaan tersebut mengandung praktik mafia tanah.

Memperhatikan indikator tersebut dan dianalogikan dengan proses penyelesaian keberatan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka semestinya panitia pengadaan tanah harus lebih berhati-hati dalam menerima klaim atau keberatan dari pihak lain. Apalagi jika klaim tersebut didasarkan pada alat bukti yang bukan merupakan produk pendaftaran tanah yang dapat diteliti akurasi datanya.

Adanya celah hukum dalam pengadaan tanah yang menjadi ruang praktik mafia tanah, maka perlu adanya peraturan pelaksana yang secara detail mengatur penyelesaian terhadap objek tanah yang kepemilikannya masih dipersengketakan di antaranya adanya keberatan tidak serta merta membuat panitia mencantumkan nama pihak yang keberatan tersebut pada dokumen pengadaan (daftar nominatif dan sebagainya) jika tidak diikuti dengan pengajuan keberatan ke Pengadilan. Dengan demikian, perlu adanya kewajiban bagi pihak yang keberatan untuk mempertahankan substansi keberatannya dengan mengajukan gugatan dalam jangka waktu tertentu.

Di samping itu, perlu juga mengatur tentang mekanisme baku yang dapat ditempuh para pihak dalam mewujudkan perdamaian. Mekanisme baku tersebut diantaranya melalui mediasi yang melibatkan atau menghadirkan panitia pengadaan tanah atau instansi yang memerlukan tanah. Hal ini perlu agar panitia bisa memastikan bahwa proses perdamaian dilaksanakan secara sukarela dan akuntabel sehingga menghindari motif dan praktik mafia tanah yang merugikan pemegang hak atas tanah.

Di samping itu, dalam setiap pengadaan tanah untuk kepentingan umum perlu adanya koneksifitas seluruh unsur tidak hanya panitia pengadaan dan masyarakat terdampak namun aparat penegak hukum juga perlu ikut ambil bagian. Apabila disinyalir adanya praktik mafia tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka negara harus hadir dalam wujud pro aktif aparatnya untuk memberikan perlindungan hukum bagi warganya sehingga praktik mafia tanah dapat diantisipasi sejak dini. Pada akhirnya akan membawa rasa aman bagi masyarakat dalam mendapatkan dan mempertahankan hak atas tanah yang menjadi miliknya.

## 4. KESIMPULAN DAN SARAN/REKOMENDASI

### 4.1 Kesimpulan

Pada peraturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah mengatur konsinyasi sebagai salah satu bentuk penyelesaian permasalahan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. UU Nomor 2 tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan peraturan pelaksanaannya berupa Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pada substansinya menekankan terdapat 7 hal yang menyebabkan ditempuhnya konsinyasi (penitipan) uang ganti kerugian ke pengadilan setempat. Akan tetapi untuk substansi konsinyasi terhadap objek tanah yang kepemilikannya masih dipersengketakan tidak diperkuat dengan definisi operasional.

Dalam konteks ini terdapat 3 (tiga) celah hukum yang menjadi ruang bagi terjadinya praktik mafia tanah. Pertama; luasnya makna dipersengketakan. Dalam peraturan yang ada di Kementerian ATR/BPN sebetulnya terdapat garis pemisah antara sengketa, konflik dan perkara. Kedua; Indikator dalam menentukan suatu objek tanah dipersengketakan kepemilikannya juga tergolong minim dan cenderung tidak ada. Ketiga; Putusan pengadilan tidak menjadi solusi tunggal dalam menyelesaikan klaim kepemilikan atas pengadaan tanah.

Adanya celah hukum dalam pengadaan tanah yang menjadi ruang praktik mafia tanah, maka perlu adanya upaya yang komprehensif Pertama; peraturan pelaksana yang secara detail mengatur definisi operasional penyelesaian terhadap objek tanah yang kepemilikannya masih dipersengketakan diantaranya adanya kewajiban bagi pihak yang keberatan untuk mengajukan gugatan dalam jangka waktu tertentu,

<sup>20</sup> Pri Pambudi Teguh, *Pembuktian Materiil dalam Perkara Tanah, Upaya Pemberantasan Mafia Tanah melalui Putusan Hakim*, Jakarta : Biro Hukum dan Humas Mahkamah Agung RI, 2022, , hal 222

mengatur mekanisme baku perdamaian antara para pihak seperti mediasi yang melibatkan panitia pengadaan tanah atau instansi yang memerlukan tanah. Kedua; perlu adanya pro aktif dan koneksifitas seluruh unsur dalam mengantisipasi dan memberantas mafia tanah baik itu panitia pengadaan tanah, masyarakat maupun aparat penegak hukum.

Diharapkan dengan ditutupnya celah hukum dalam pengadaan tanah maka praktik mafia tanah akan dapat diantisipasi dan di sisi lain wujud kehadiran negara dalam memberikan perlindungan hak atas tanah dan kepastian hukum bagi warganya dalam pengasaan tanah untuk kepentingan umum sehingga kesejahteraan dan kemakmuran yang dicita-citakan akan tercapai dengan baik.

## REFERENSI

Ahmad Safik, *Tanah untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Kesatu, Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi, 2006.

Amiruddin dan Asidin Zainal, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Rajawali Pers, Jakarta, 2003.

H.R.W.Gokkel dan N.Van den Wal alihbahasa S.Adiwinata, *Istilah Hukum Latin-Indonesia*, Jakarta : PT.Intermasa, 1977.

Nurus Zaman, *Politik hukum Pengadaan Tanah antara Kepentingan Hukum dan Perlindungan Hak Asasi manusia*, Cetakan Kesatu, Bandung : PT.Refika Aditama, Bandung, 2016.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.

Sodikin Ling Ri, *Hukum Pengadaan Tanah Kesimbangan Perlindungan Hak Privat dan Kepentingan Publik*, Medan : Pustaka Bangsa Pers, 2011.

Soekanto Soerjono dan Mamudji Sri, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1985.

Pri Pambudi Teguh, *Pembuktian Materil dalam Perkara Tanah, Upaya Pemberantasan Mafia Tanah melalui Putusan Hakim*, Jakarta : Biro Hukum dan Humas Mahkamah Agung RI, 2022.

## Peraturan Perundang-Undangan

UUD 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 13 Tahun 2017 tentang Tata Cara Blokir dan Sita

## Internet

<https://jdih.bpk.go.id/Info/Glosarium?p=11#:~:text=celah%20hukum%2Ffloopholes,tersebut%20tanpa%20melanggar%20materi%20ketentuannya.>

<https://ugm.ac.id/id/berita/21991-pakar-hukum-tanah-ugm-tutup-celah-peluang-masuknya-mafia-tanah/>

