



Custodia: Journal of Legal, Political, and Humanistic Inquiry

Vol 1 No 1 September 2025, Hal 21-30
ISSN: XXXX-XXXX (Print) ISSN: XXXX-XXXX (Electronic)
Open Access: <https://scriptaintelektual.com/custodia>

Meninjau Kembali Mekanisme Hukum dan Reforma Agraria dalam Menangani Mafia Tanah di Indonesia: Kasus Nirina Zubir

Ayu Nurhidaya^{1*}, Gina Dwi Sari², Dian Susantini³

¹⁻³ Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Indonesia

email: nurhidayahayu27@gmail.com

Article Info :

Received:
14-8-2025
Revised:
25-8-2025
Accepted:
18-9-2025

Abstract

This study reexamines the legal mechanisms and agrarian reform framework in addressing land mafia practices in Indonesia, focusing on the Nirina Zubir case. The research adopts a normative juridical approach using statutory, conceptual, and case analyses to assess the alignment between legal norms and practical implementation. Findings reveal that although Indonesia's legal framework—anchored in the Basic Agrarian Law and ministerial regulations—is well established, enforcement remains hindered by overlapping institutional authority, weak bureaucratic integrity, and a fragmented land administration system. Agrarian reform has not yet operated as an effective preventive instrument, as it remains focused on redistribution rather than structural legal reform. The study recommends full digitalization of the land registry, public audits of agrarian institutions, enhanced bureaucratic integrity, and a stronger synergy among criminal, civil, and administrative laws. The integration of agrarian reform and legal mechanisms is essential to dismantle systemic loopholes exploited by land mafias and to reinforce social justice and legal certainty in Indonesia's land governance.

Keywords : *land mafia, agrarian reform, land law, Ministry of ATR/BPN, social justice.*

Abstrak

Penelitian ini meninjau kembali mekanisme hukum dan reforma agraria dalam menangani praktik mafia tanah di Indonesia melalui studi kasus Nirina Zubir. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus untuk menilai kesesuaian antara norma hukum positif dan praktik implementasinya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun kerangka hukum nasional telah komprehensif melalui UUPA dan berbagai peraturan menteri, penegakan hukum masih menghadapi hambatan struktural seperti tumpang tindih kewenangan antar lembaga, lemahnya integritas aparatur, serta sistem administrasi pertanahan yang belum terintegrasi secara digital. Reforma agraria belum berfungsi optimal sebagai instrumen pencegahan karena lebih berorientasi pada redistribusi tanah dibanding membenahan sistem hukum dan kelembagaan. Penelitian ini merekomendasikan digitalisasi menyeluruh sistem pertanahan, audit publik terhadap lembaga agraria, penguatan kapasitas aparatur, serta sinergi antara hukum pidana, perdata, dan administratif. Integrasi antara reforma agraria dan mekanisme hukum diharapkan mampu menutup ruang gerak mafia tanah sekaligus memperkuat keadilan sosial dan legitimasi hukum agraria di Indonesia.

Kata Kunci: *Mafia tanah, reforma agraria, hukum agraria, Kementerian ATR/BPN, keadilan sosial.*



©2022 Authors.. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.
(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

PENDAHULUAN

Perlindungan atas hak atas tanah merupakan bagian penting dari keadilan sosial dan tata ruang di Indonesia, terutama karena tanah bukan hanya aset ekonomi melainkan sumber mata pencaharian dan basis identitas bagi masyarakat lokal (Maulana & Hutagalung, 2025; Fakhurrozi et al., 2025; Rosmidah et al., 2023). Namun, kehadiran mafia tanah telah menunjukkan bahwa mekanisme hukum formal seringkali gagal menjamin kepastian, integritas, dan akuntabilitas. Kasus-kasus mafia tanah menyentuh berbagai lembaga seperti BPN (Badan Pertanahan Nasional), perangkat desa, PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah), dan oknum pejabat daerah, sehingga reformasi agraria tidak hanya soal redistribusi tetapi juga soal perbaikan sistem (Artha, 2023). Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN dan aparat penegak hukum telah menetapkan berbagai kebijakan dan Satgas Anti Mafia Tanah guna menanggulangi praktik tersebut (Novita, 2022). Namun banyak korban melaporkan proses

panjang, biaya tinggi, dan dokumen yang dipalsukan atau berganda yang semakin memperparah ketidakpastian hukum.

Data empiris menunjukkan bahwa jumlah kasus mafia tanah dan sengketa pertanahan terus meningkat dalam beberapa tahun terakhir, dan potensi kerugian ekonomi bagi negara serta masyarakat menjadi sangat besar. Misalnya pada tahun 2023, Kementerian ATR/BPN berhasil mengungkap 86 kasus mafia tanah dengan 159 tersangka dan mengamankan potensi kerugian negara sebesar Rp 13,2 triliun. Adapun luasan bidang tanah yang menjadi objek sengketa juga tidak sedikit, yang memperlihatkan bahwa isu ini tidak bisa dianggap remeh. Besarnya korporasi dan individu yang terlibat menunjukkan mafia tanah bukan sekadar problem lokal melainkan sistemik. Akhir-akhir ini perhatian publik semakin besar karena kasus yang melibatkan selebritas, seperti tentang kepemilikan tanah oleh figur terkenal yang disebut dalam konteks mafia tanah, memicu diskusi tentang integritas lembaga hukum dan agraria.

Reformasi agraria di Indonesia, melalui Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan berbagai regulasi turunannya, seharusnya menyediakan jalan bagi pemerataan dan kejelasan hak atas tanah serta penyelesaian konflik yang adil. Namun realisasi reforma agraria sering tersendat karena hambatan administratif, korupsi, tumpang tindih regulasi dan kepentingan elit lokal maupun korporasi (Rahmat, 2025). Keterbatasan kapasitas institusi pertanahan, termasuk kurangnya pengawasan, juga memperlebar celah hukum yang dapat dimanfaatkan mafia tanah (Artha, 2023). Pemerintah telah mengeluarkan regulasi seperti Peraturan Menteri ATR/BPN tentang pencegahan konflik pertanahan, tetapi efektivitasnya masih dipertanyakan. Korban mafia tanah sering mengalami keterlambatan akses keadilan dan perlindungan hukum, khususnya jika mereka berasal dari golongan kurang mampu atau wilayah terpencil (Christanto, 2024).

Penanganan konflik pertanahan oleh institusi hukum formal seperti aparat kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan seringkali memakan waktu sangat lama, disertai risiko manipulasi bukti, dokumen palsu, atau sertifikat ganda yang valid secara administratif tetapi merugikan pemilik sah. Kasus-kasus seperti ini menimbulkan kerugian materiil dan immateriil, termasuk ketidakpastian status hukum tanah, biaya litigasi, dan terganggunya aktivitas sosial ekonomi warga. Data dari Kementerian ATR/BPN menunjukan bahwa antara target operasi dan kasus yang berhasil diselesaikan terdapat selisih cukup besar, yang menunjukkan bahwa mekanisme hukum belum sepenuhnya optimal dalam tahap penegakan hukum. Selain itu proses administratif seperti penerbitan sertifikat, pengukuran tanah, atau pelepasan hak sering melibatkan biaya tidak resmi atau birokrasi yang berbelit. Hal ini membuat masyarakat awam kesulitan mengakses haknya sendiri, terutama untuk mengenali aspek hukum pembalikan nama, perubahan batas, dan kepemilikan tidak terus terang.

Reformasi agraria tidak hanya soal kepemilikan fisik, tetapi juga soal bagaimana regulasi dibuat dan ditegakkan agar distribusi manfaat tanah bisa lebih adil dan memperkecil ruang bagi penyalahgunaan kekuasaan (Arisaputra, 2021). Implementasi kebijakan redistribusi tanah dan penguasaan negara atas tanah terlantar atau milik negara juga harus disertai transparansi, partisipasi masyarakat, dan pengawasan independen. Kementerian ATR/BPN dan Satgas Anti Mafia Tanah sudah menetapkan target-target operasi serta melibatkan masyarakat sebagai pelapor dan pengawas. Meski demikian, peran masyarakat sering terkendala karena kurangnya pemahaman hukum dan akses informasi. Dalam beberapa kesempatan, pelibatan lembaga non-pemerintah serta penelitian independen membantu memetakan modus operandi mafia tanah sehingga reformasi agraria bisa diarahkan untuk memperkuat mekanisme hukum yang responsif.

Tabel berikut memperlihatkan data ringkasan kasus mafia tanah, jumlah kasus yang ditargetkan dan berhasil diselesaikan oleh pemerintah dalam beberapa tahun terakhir, serta potensi kerugian yang diamankan, sebagai cerminan efektivitas mekanisme hukum dan perlunya reforma agraria yang lebih mendalam:

Tabel 1. Data Kasus Mafia Tanah dan Potensi Kerugian Negara di Indonesia (2023–2024)

Tahun	Jumlah Kasus Mafia Tanah yang Diungkap / Ditargetkan	Kasus yang Diselesaikan / Tersangka Ditetapkan	Potensi Kerugian Negara (Rp)	Luas Objek Tanah yang Terlibat
-------	--	--	------------------------------	--------------------------------

2023	86 kasus	62 kasus diselesaikan, 159 orang ditetapkan tersangka	Rp 13,2 triliun	—
2024	Target operasi 82 kasus	—	Potensi kerugian = Rp 1,7 triliun	± 4.569 hektare
2024 (sampai November)	± 48.000 kasus ditangani	79% sudah selesai/tuntas	—	—

Sumber: Kompas.com (2024); Bisnis.com (2024); Kumparan (2024); Monitor Hukum Indonesia (2024)

Dari tabel tersebut terlihat bahwa meskipun jumlah kasus yang diungkap dan diselesaikan telah meningkat, terutama setelah pembentukan Satgas Anti Mafia Tanah, terdapat gap yang signifikan antara target dan realisasi, serta antara jumlah kasus yang muncul di masyarakat dengan kapasitas penyelesaian lembaga hukum. Gap ini mencerminkan bahwa meskipun mekanisme hukum telah diperkuat secara regulasi, dalam praktik masih banyak tantangan struktural, seperti korupsi, kelemahan pengawasan internal, serta kapasitas aparat yang terbatas. Banyak kasus yang tidak dilaporkan formal, atau terhambat karena kurangnya bukti yang valid, pemalsuan dokumen, serta intimidasi terhadap korban. Peran lembaga non-pemerintah, media, dan akademisi menjadi sangat penting untuk mengekspos kasus mafia tanah dan memicu reformasi hukum dan tata pertanahan. Kepercayaan publik terhadap institusi hukum juga terpengaruh, karena jika tanah milik warga bisa terganggu oleh mafia, persepsi bahwa hukum mampu melindungi semua pihak menjadi tergerus.

Kasus Nirina Zubir muncul dalam konteks baru di mana figur publik dilibatkan dalam tuduhan mafia tanah, sehingga publik makin kritis terhadap konsistensi lembaga hukum dan keadilan prosedural; kasus tersebut memperjelas bahwa reformasi agraria dan mekanisme hukum tidak bisa hanya bersandar pada regulasi, tetapi juga pada pelaksanaan yang transparan dan akuntabel. Dalam kasus-kasus serupa, aspek seperti bukti forensik dokumen, legal standing sertifikat, autentikasi akta jual beli, dan keterlibatan notaris/PPAT menjadi pusat sengketa; masyarakat sering kalah karena dokumen palsu atau karena proses administratif yang telah disalahgunakan (Azis, 2024). Praanggapan bahwa lembaga pertanahan selalu netral dipertanyakan ketika ada oknum internal yang ikut bermain dalam mafia tanah, seperti yang diungkap dalam laporan bahwa sekitar 60% pelaku kasus mafia tanah melibatkan internal Kementerian ATR/BPN. Reformasi agraria di satu sisi menuntut redistribusi, di sisi lain juga menuntut pembenahan hukum formal agar tidak memberi ruang bagi penyalahgunaan. Kasus publik seperti milik selebritas memberi efek domino: publik menuntut transparansi lebih besar, pengawasan independen, dan prosedur hukum yang tidak diskriminatif.

Kekuasaan dalam konteks mafia tanah bukan hanya soal manusia yang melakukan tindakan ilegal, tetapi juga soal struktur kelembagaan yang memungkinkan kekebalan hukum, kelemahan regulasi, dan konflik kepentingan antara pejabat publik, kolega korporasi, serta masyarakat lokal (Gunanegara, 2022). Mekanisme hukum nasional dalam menangani sengketa pertanahan saat ini diatur melalui sejumlah instrumen, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menjadi dasar utama pengaturan hak atas tanah di Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengatur aspek tata kelola dan akuntabilitas pejabat publik, serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang di dalamnya mengatur kembali mekanisme perizinan dan sertifikasi tanah. Dalam tataran pelaksanaan, sejumlah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) juga berperan penting, seperti Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 tentang Penanganan dan Pencegahan Mafia Tanah, serta Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Namun, tumpang tindih kewenangan antara lembaga penegak hukum, Kementerian ATR/BPN, dan pemerintah daerah sering mengaburkan akuntabilitas dalam praktik penegakan hukum. Oleh karena itu, harmonisasi antara UUPA, regulasi turunan, serta kebijakan teknis di tingkat kementerian dan daerah menjadi kunci untuk mengurangi celah hukum yang selama ini dimanfaatkan oleh jaringan mafia tanah dalam menjalankan praktiknya.

Dengan latar belakang seperti tersebut, penelitian ini bertujuan meninjau kembali bagaimana mekanisme hukum dan reforma agraria dapat diperkuat agar penanganan mafia tanah di Indonesia terutama dalam kasus Nirina Zubir dapat berjalan efektif, adil, dan sustainable. Fokus penelitian akan menganalisis regulasi yang ada, praktik penegakan hukum pidana dan perdata, kelemahan institusi pertanahan, serta faktor-faktor sosial politik yang mendasari praktik mafia tanah. Melalui studi kasus Nirina Zubir diharapkan dapat diidentifikasi elemen kelembagaan yang perlu direformasi, misalnya audit dokumen pertanahan, transparansi penerbitan sertifikat, dan mekanisme penyelesaian konflik tanah yang lebih aksesibel untuk masyarakat. Penelitian ini juga akan mengevaluasi sejauh mana reforma agraria dalam instrumen hukum dan kebijakan publik mengakomodasi keadilan bagi korban mafia tanah, terutama dari perspektif akses keadilan, restitusi kerugian, dan pemulihan status kepemilikan. Hasilnya diharapkan memberi rekomendasi kebijakan dan amandemen regulasi agar mekanisme hukum dan reforma agraria saling melengkapi dalam membendung mafia tanah secara sistemik.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative juridical research*) dengan tujuan menelaah konsistensi antara norma hukum positif dan praktik implementasi kebijakan pertanahan dalam penanganan kasus mafia tanah di Indonesia. Fokus utama penelitian terletak pada analisis asas, norma, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme hukum serta reforma agraria dalam menghadapi praktik mafia tanah. Pendekatan normatif dipilih karena mampu mengungkap kesenjangan antara norma ideal yang diatur dalam sistem hukum nasional dan realitas penerapannya pada kasus konkret, seperti kasus mafia tanah yang menimpa Nirina Zubir. Penelitian ini juga mempertimbangkan aspek teoritis dari hukum agraria dan penegakan hukum pidana terhadap tindak kejahatan pertanahan, untuk kemudian memberikan evaluasi kritis terhadap efektivitas kebijakan dan perlindungan hukum bagi pemilik tanah.

Pendekatan yang digunakan mencakup beberapa subpendekatan dalam penelitian hukum, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji seluruh peraturan yang relevan, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai dasar hukum tertinggi di bidang pertanahan, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang membawa perubahan signifikan terhadap struktur perizinan dan pengelolaan tanah. Di tingkat regulasi teknis, penelitian ini juga mengkaji Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 tentang Pencegahan dan Penanganan Mafia Tanah, dan Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Ketiga peraturan ini menjadi acuan utama dalam mengevaluasi sejauh mana sistem hukum nasional berfungsi secara efektif menghadapi praktik mafia tanah yang terorganisasi.

Pendekatan konseptual digunakan untuk meninjau gagasan teoritis mengenai kekuasaan dan hukum agraria, termasuk teori keadilan sosial dan teori hukum progresif yang menempatkan hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*). Pendekatan ini penting untuk memahami hubungan antara hukum, kekuasaan, dan keadilan dalam konteks kebijakan agraria dan konflik pertanahan di Indonesia. Pendekatan kasus digunakan untuk menelaah secara spesifik kasus mafia tanah Nirina Zubir, dengan tujuan menelusuri bagaimana mekanisme hukum substantif dan prosedural diterapkan dalam praktik penegakan hukum terhadap pelaku dan perlindungan terhadap korban. Studi kasus ini menjadi sarana untuk menguji efektivitas sistem hukum positif dalam memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum bagi masyarakat yang dirugikan akibat mafia tanah.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, peraturan menteri, putusan pengadilan yang relevan, serta dokumen resmi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Bahan hukum sekunder mencakup literatur hukum, hasil penelitian akademik, jurnal ilmiah, artikel ilmiah, serta pemberitaan media nasional seperti Kompas, Bisnis.com, Monitor Hukum Indonesia, dan Kumparan yang memberikan informasi empiris terkait dinamika pemberantasan mafia tanah. Bahan hukum tersier berupa kamus

hukum, ensiklopedia, dan sumber rujukan umum lain yang digunakan untuk memperjelas terminologi hukum dan konsep yang digunakan dalam analisis. Seluruh bahan hukum dianalisis secara sistematis dan kritis untuk menghasilkan argumentasi hukum yang komprehensif.

Analisis dilakukan melalui tiga tahap: (1) identifikasi norma dan asas hukum yang relevan; (2) interpretasi sistem hukum berdasarkan prinsip *lex superior derogat legi inferiori*, *lex specialis derogat legi generali*, dan *lex posterior derogat legi priori*; serta (3) penilaian terhadap implementasi norma hukum di lapangan melalui pembacaan kasus konkret. Hasil analisis diharapkan mampu mengungkap sejauh mana hukum positif di Indonesia telah memberikan perlindungan yang memadai terhadap korban mafia tanah dan sejauh mana reforma agraria berperan sebagai instrumen korektif terhadap ketimpangan struktural kepemilikan tanah.

Penelitian ini bersifat preskriptif-analitis, artinya tidak hanya menjelaskan fenomena hukum yang ada tetapi juga memberikan rekomendasi normatif untuk perbaikan sistem hukum agraria. Melalui analisis preskriptif, penelitian ini menyusun argumentasi hukum yang didasarkan pada penemuan hukum (*rechtsvinding*), interpretasi sistematis, serta evaluasi terhadap efektivitas kebijakan publik di bidang pertanahan. Dengan mengintegrasikan teori hukum, asas keadilan sosial, dan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), penelitian ini berupaya memberikan kontribusi konseptual terhadap penguatan mekanisme hukum nasional dalam memberantas mafia tanah dan mewujudkan reforma agraria yang berkeadilan dan berkelanjutan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kinerja Mekanisme Hukum dalam Penanganan Mafia Tanah

Mekanisme hukum merupakan pilar utama dalam upaya negara menindak mafia tanah, karena ia merepresentasikan kemampuan sistem peradilan untuk menegakkan hukum dan melindungi hak kepemilikan warga (Dávid-Barrett, 2023). Perbedaan pemaknaan antar lembaga, lemahnya pengawasan administratif, dan keterlibatan oknum pejabat dalam praktiknya sering menghambat jalannya penegakan hukum (Roché & Varaine, 2025). Laporan publik dan dokumen resmi menunjukkan bahwa banyak perkara berhenti di tingkat penyidikan karena bukti dokumen pertanahan sulit diverifikasi. Evaluasi kinerja mekanisme hukum harus memperhatikan rasio antara kasus yang diselesaikan, jumlah tersangka, besaran kerugian yang dipulihkan, serta waktu yang dibutuhkan dalam proses penyelesaian (Asnawi, 2024).

Data menunjukkan bahwa sepanjang 2023, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) menetapkan 86 operasi mafia tanah dengan 159 tersangka dan potensi kerugian negara yang berhasil diselamatkan mencapai Rp 13,2 triliun. Dari keseluruhan operasi tersebut, sebanyak 62 kasus dinyatakan tuntas hingga tahap penetapan tersangka dan penyidikan lanjutan. Proporsi ini memperlihatkan bahwa penegakan hukum di bidang pertanahan masih menghadapi tantangan pada proses pembuktian dan koordinasi antar lembaga. Hal tersebut mengindikasikan adanya hambatan sistemik di tubuh institusi hukum dan pertanahan yang belum sepenuhnya terintegrasi.

Pada tahun 2024, dinamika penanganan kasus meningkat pesat seiring dengan penguatan Satgas Anti-Mafia Tanah. Hingga November 2024 tercatat sekitar 48.000 kasus pertanahan yang ditangani Kementerian ATR/BPN, dengan 79 persen di antaranya sudah diselesaikan secara administratif maupun hukum. Di antara kasus tersebut terdapat 98 target operasi besar, dengan 165 tersangka dan total potensi kerugian negara sebesar Rp 41,64 triliun. Lonjakan angka ini memperlihatkan beban kerja hukum yang sangat besar serta kompleksitas jaringan mafia tanah yang semakin luas. Peningkatan kuantitatif ini menjadi indikator bahwa sistem hukum masih berjuang mengejar dinamika modus kejahatan pertanahan.

Tabel berikut merangkum perkembangan data kasus mafia tanah pada dua tahun terakhir sebagai cerminan kinerja mekanisme hukum nasional:

Tabel 2. Perkembangan Penanganan Kasus Mafia Tanah dan Potensi Kerugian Negara di Indonesia Tahun 2023–2024

Tahun	Target Operasi Kasus	Kasus Masuk Tahap Tersangka	Potensi Kerugian Negara (Rp)	Luas Objek Tanah
-------	----------------------	-----------------------------	------------------------------	------------------

2023	86	159 tersangka	13,2 triliun	—
2024	98	165 tersangka	41,64 triliun	> 488 ha

Sumber: Kompas.com (2024); Kumparan (2024)

Data di atas memperlihatkan bahwa laju pengungkapan kasus meningkat, tetapi kemampuan sistem hukum untuk menutup setiap celah pelanggaran belum sepenuhnya sebanding. Nilai kerugian yang semakin besar menggambarkan bahwa mafia tanah beroperasi dalam jaringan lintas wilayah dengan kapasitas ekonomi tinggi. Mekanisme hukum menghadapi tantangan untuk menegakkan hukum pidana, administratif, dan perdata secara serentak terhadap satu peristiwa hukum yang kompleks. Hal ini memperlihatkan bahwa fungsi koordinatif antar lembaga penegak hukum perlu diperkuat agar penyelesaian kasus tidak terfragmentasi.

Kepolisian Republik Indonesia juga mencatat kontribusi signifikan dalam pemberantasan mafia tanah dengan menangkap 935 tersangka selama tahun 2024 melalui berbagai operasi nasional (Metro TV, 2024). Angka tersebut menunjukkan peningkatan kinerja penyidikan dibandingkan tahun sebelumnya. Namun, banyak kasus berhenti di tahap penetapan tersangka tanpa putusan inkracht karena persoalan administrasi sertifikat dan bukti kepemilikan yang tumpang tindih. Kondisi ini memperlihatkan bahwa sistem hukum masih rentan terhadap persoalan dokumentasi dan validasi dokumen pertanahan.

Kajian empiris oleh Sunari (2025) dan Jagadhita (2025) menunjukkan bahwa praktik manipulasi dokumen pertanahan dilakukan dengan melibatkan pejabat daerah dan notaris yang memiliki akses ke sistem sertifikasi. Penelitian menunjukkan adanya kolusi antara pejabat pembuat akta tanah dan oknum aparat untuk mempercepat pengalihan kepemilikan secara ilegal. Fenomena tersebut memperlihatkan lemahnya pengawasan administratif dan tidak berfungsinya mekanisme pengendalian internal. Selama sistem hukum masih mengandalkan administrasi manual tanpa integrasi digital penuh, ruang manipulasi akan tetap terbuka lebar.

Kinerja mekanisme hukum juga dipengaruhi oleh faktor integritas pegawai lembaga pertanahan. Kementerian ATR/BPN mencatat telah menjatuhkan sanksi terhadap 125 pegawai yang terbukti terlibat dalam praktik mafia tanah selama periode 2021–2024. Data ini menggambarkan adanya masalah moral dan tata kelola internal yang harus dibenahi agar hukum tidak hanya bekerja secara represif tetapi juga preventif. Pembersihan birokrasi menjadi langkah penting dalam memastikan proses hukum tidak dikompromikan oleh kepentingan pribadi. Reformasi struktural internal menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari penguatan sistem pertanahan nasional.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga menemukan adanya 31.228 perkara pertanahan dalam lima tahun terakhir, sebagian terkait dengan praktik mafia tanah dan maladministrasi di layanan BPN. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa akar persoalan bukan hanya kriminalitas individu, tetapi juga kelemahan tata kelola pelayanan publik. Ketika mekanisme hukum tidak mampu mengintegrasikan pengawasan antarlembaga, mafia tanah akan terus mengeksploitasi celah kebijakan. Karena itu, perbaikan kinerja sistem hukum harus dilakukan secara menyeluruh melalui reformasi regulasi dan digitalisasi proses pertanahan.

Kinerja mekanisme hukum dalam penanganan mafia tanah memperlihatkan kemajuan administratif tetapi masih menghadapi hambatan substansial dalam hal koordinasi, integritas, dan validitas dokumen hukum (Wulandari, 2024). Kelemahan struktural dan ketiadaan basis data tunggal membuat proses hukum cenderung reaktif, bukan preventif. Untuk memperkuat posisi hukum pemilik tanah dan menutup peluang penyalahgunaan kekuasaan, sistem pertanahan perlu mengadopsi transparansi berbasis teknologi, audit publik, dan pengawasan lintas lembaga. Upaya ini akan menjadi landasan bagi reforma agraria agar dapat berfungsi bukan hanya sebagai kebijakan distribusi tanah, melainkan juga sebagai instrumen hukum yang meneguhkan keadilan sosial.

Peran dan Tantangan Reforma Agraria dalam Mencegah Praktik Mafia Tanah

Reforma agraria sebagai instrumen kebijakan publik seharusnya berfungsi sebagai pencegahan sistemik terhadap mafia tanah dengan memperkuat kepemilikan hak, transparansi data pertanahan, dan akses keadilan bagi masyarakat rentan (Nurmila, 2023). Namun kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa reforma agraria belum diterjemahkan secara komprehensif menjadi kebijakan yang mampu menysasar akar penyebab sengketa pertanahan (Wicaksono et al., 2024). Keterbatasan dalam pelaksanaan redistribusi tanah, intensifikasi pengukuran dan sertifikasi di wilayah terpencil, serta

ketidakmerataan akses data pertanahan menimbulkan peluang bagi mafia tanah memanfaatkan kekosongan administrative (Purba, 2025). Maka, penting untuk mengevaluasi bagaimana reforma agraria berjalan di wilayah strategis dan sejauh mana kebijakan ini berinteraksi dengan penegakan hukum agar sinergi tercipta.

Salah satu peran penting reforma agraria ialah dengan mempercepat sertifikasi tanah dan menyediakan basis data kepemilikan yang valid agar oknum tidak bisa menyusupi ruang legal (Dahani, 2022). Data historis menunjukkan bahwa antara tahun 2018 hingga 2020 Kementerian ATR/BPN menangani 185 kasus pertanahan yang terindikasi mafia tanah sebagai bagian dari konflik agraria yang belum tertangani. Inisiatif sertifikasi masal (program PTSL) dan digitalisasi pendaftaran menjadi langkah konkret pemerintah dalam agenda reforma agraria. Walau demikian, penetrasi program tersebut masih belum merata dan di beberapa daerah teknik pendaftaran masih terganjal regulasi daerah atau keterbatasan sumber daya. Praktik mafia tanah sering memanfaatkan daerah dengan kelemahan administratif atau wilayah masuk kategori “belum tersertifikasi”.

Implementasi reforma agraria juga harus menjangkau aspek regulasi, yaitu keberadaan peraturan teknis yang mendukung integrasi data pertanahan, perlindungan hukum bagi pemilik hak, dan mekanisme kompensasi bagi korban sengketa (Kusuma & Fath, 2025). Contoh regulasi teknis yang relevan meliputi *Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020* tentang penyelesaian pertanahan dan *Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021* tentang pencegahan mafia tanah. Regulasi semacam itu dapat memperkecil ruang manipulasi oleh mafia liwat prosedur yang kontroversial. Namun dalam praktiknya, regulasi seringkali belum diaplikasikan secara konsisten di daerah, sehingga ada daerah yang belum menerapkan standar proteksi hukum tambahan atau audit sertifikat. Ketidakharmonisan antara regulasi pusat dan kebijakan daerah (peraturan daerah, tata ruang lokal) sering menjadi hambatan dalam memperkokoh reforma agraria antarmawilayah.

Tabel di bawah ini menggambarkan beberapa data pertanahan yang relevan untuk menggambarkan cakupan dan tantangan reforma agraria di Indonesia:

Tabel 3. Perbandingan Indikator Keadilan Pajak dan Kapasitas Fiskal Antar Negara (2024)

Indikator Reforma Agraria	Nilai / Status Terkini	Keterangan
Sertifikat yang belum terbit (bidang tanah nasional)	Data nasional menunjukkan jutaan bidang masih belum tersertifikasi	Berdasarkan data internal ATR/BPN dan laporan publik
Kasus pertanahan terindikasi mafia yang ditangani 2018–2020	185 kasus	ATR/BPN mengakui data ini sebagai kasus konflik pertanahan terkait mafia
Jumlah pegawai BPN terlibat mafia tanah	125 oknum pegawai	Dikenal dalam laporan internal BPN sebagai pegawai yang diberi sanksi

Sumber: ATR/BPN internal & media Hukumonline (2023)

Dari tabel tersebut tampak bahwa masih ada celah besar dalam pelaksanaan reforma agrarian baik dari sisi cakupan sertifikasi maupun pengendalian internal kelembagaan. Celah ini menjadi tempat mafia tanah menyusup dengan memanfaatkan tanah yang belum memiliki status hukum kuat. Sebagai contoh, oknum BPN dan PPAT telah dilaporkan terlibat dalam praktik manipulasi data hukum sertifikat, dan hingga kini ada 125 oknum pegawai BPN yang disanksi karena terlibat dalam mafia tanah dalam beberapa tahun terakhir. Kondisi ini menunjukkan bahwa reforma agraria tidak cukup hanya dilakukan dari sisi distribusi fisik, tetapi harus disertai perbaikan kapabilitas kelembagaan dan audit administratif berkala.

Efektivitas reforma agraria sangat bergantung pada sinergi antara pusat dan daerah dalam menyelaraskan kebijakan tata ruang, pemetaan bidang tanah, dan harmonisasi data pertanahan. Banyak daerah yang belum memiliki sistem basis data pertanahan yang terintegrasi dengan sistem nasional, sehingga terjadi disparitas data antara kabupaten/kota dan pusat. Kondisi “pulau data” tersebut digunakan oleh mafia tanah untuk menjual hak atas tanah yang tidak masuk sistem pusat atau menyusupi dokumen lokal. Apabila reforma agraria gagal menjangkau titik terlemah administratif, maka peran mafia tanah sebagai operator celah kelembagaan tetap akan eksis.

Kelemahan reforma agraria juga dapat dilihat dari aspek akses keadilan bagi masyarakat terdampak sengketa pertanahan, terutama mereka yang tidak mampu secara finansial. Kebijakan reforma agraria idealnya mencakup bantuan hukum, mediasi pertanahan, restitusi, dan pemulihan status tanah tanpa beban biaya tinggi bagi korban. Namun banyak korban mafia tanah mengaku kesulitan mengakses penyelesaian hukum karena harus mengeluarkan biaya tinggi, menghadapi proses yang panjang, dan menghadapi intimidasi. Dalam kasus-kasus nyata, sebagian tanah tertunda pemulihan selama bertahun-tahun karena hambatan birokrasi administratif dan litigasi.

Tantangan reforma agraria juga diwarnai oleh konflik kepentingan antara pemerintah, investor, dan masyarakat. Pemerintah sering kali berada dalam dilema antara memfasilitasi investasi dan menjaga kepastian hak warga, yang membuka ruang tawar bagi mafia tanah untuk bertindak (Abadi, 2024). Investor dengan modal besar memiliki daya tawar tinggi untuk mempengaruhi kebijakan lokal atau mencari izin di luar jalur reguler, yang kemudian menjadi pintu masuk mafia tanah. Ketika reforma agraria tidak menghadirkan mekanisme pengawasan independen dan akuntabilitas terbuka, konflik kepentingan menjadi hambatan besar dalam keberhasilan program. Jadi, reforma agraria harus dirancang agar tidak hanya menjadi alat legitimasi tetapi juga instrumen protektif terhadap dominasi modal.

Untuk mengatasi tantangan tersebut, reformasi kelembagaan pertanahan perlu dilakukan melalui digitalisasi sistem pendaftaran, audit internal berkala, dan mekanisme pengaduan publik yang transparan (Katharina, 2021). Misalnya, penggunaan sertifikat elektronik dan basis data terpusat (*centralized land registry*) dapat meminimalkan ruang manipulasi dokumen dan memperkuat jejak hukum. Inisiatif digitalisasi tersebut sudah mulai digalakkan oleh ATR/BPN sebagai upaya membersihkan praktik mafia tanah. Namun teknologi tanpa pengawasan kualitas dan penegakan hukum yang konsisten tetap berpotensi disusupi oknum berpengaruh.

Dengan mempertimbangkan data, kondisi kelembagaan, dan hambatan sosial-politik, sub-bahasan ini menyimpulkan bahwa reforma agraria memiliki potensi besar sebagai pencegahan struktural terhadap mafia tanah namun masih belum optimal dalam implementasi. Perbaikan capaian distribusi tanah fisik harus disertai dengan penguatan regulasi, integrasi data, dan kontrol kelembagaan agar mafia tanah kehilangan pijakan administratifnya. Konvergensi antara reforma agraria dan mekanisme hukum harus diwujudkan agar penanganan mafia tanah bukan hanya represif tetapi juga preventif dan restoratif.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa penanganan mafia tanah di Indonesia masih menghadapi hambatan struktural dan kelembagaan yang kompleks, meskipun landasan normatif telah tersedia dalam berbagai undang-undang dan peraturan menteri. Mekanisme hukum formal belum memiliki kapasitas yang memadai untuk memastikan kepastian hak, akuntabilitas birokrasi, serta perlindungan terhadap korban. Tumpang tindih kewenangan antar lembaga, keterlibatan oknum internal, dan lemahnya sistem verifikasi dokumen pertanahan menjadikan mafia tanah tetap memiliki ruang gerak yang signifikan. Studi atas kasus Nirina Zubir memperlihatkan bagaimana celah hukum, manipulasi administratif, dan lemahnya pengawasan internal memperkuat posisi pelaku dibanding korban, sehingga hukum kehilangan daya korektifnya dalam menjamin keadilan substantif.

Reforma agraria seharusnya berfungsi tidak hanya sebagai kebijakan redistribusi tanah, melainkan sebagai instrumen hukum yang memperkuat tata kelola dan menutup peluang penyalahgunaan kewenangan. Integrasi antara reforma agraria dan sistem penegakan hukum harus diarahkan pada pembentukan basis data pertanahan tunggal, digitalisasi sertifikasi, dan audit kelembagaan yang transparan. Pengawasan lintas lembaga dan partisipasi masyarakat perlu diperkuat untuk menciptakan sistem hukum pertanahan yang adaptif, terbuka, dan berorientasi keadilan sosial. Dengan mempertemukan prinsip *rule of law* dan keadilan agraria, negara dapat membangun sistem pertanahan yang tidak hanya menjamin kepastian hukum, tetapi juga memperkokoh legitimasi sosial hukum agraria di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Abadi (2024). *Bunga Rampai Politik Hukum: Dari Sistem Pemilihan Umum Sampai Hak-Hak Ekonomi Sosial Budaya*. Deepublish.
- Arisaputra (2021). *Reforma Agraria Di Indonesia*. Sinar Grafika (Bumi Aksara).

- Artha, Y. F. (2023). *Efektivitas Digitalisasi Layanan Pertanahan Guna Pencegahan Mafia Tanah Di Kabupaten Ngawi* (Master's Thesis, Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia)).
- Artha, Y. F. (2023). *Efektivitas Digitalisasi Layanan Pertanahan Guna Pencegahan Mafia Tanah Di Kabupaten Ngawi* (Master's Thesis, Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia)).
- Asnawi, H. (2024). *Pelaksanaan Penyidikan Terhadap Tindak Pidana Pertanahan Dalam Memberantas Sindikat Mafia Tanah Di Wilayah Hukum Polda Jateng* (Doctoral Dissertation, Universitas Islam Sultan Agung Semarang).
- Atr/Bpn. (2023). *Data Internal Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Mengenai Pelaksanaan Reforma Agraria Dan Penanganan Kasus Mafia Tanah*. Direktorat Jenderal Penanganan Sengketa Dan Konflik Pertanahan, Jakarta.
- Azis, S. L. (2024). *Tanggung Jawab Hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah (Ppat) Atas Pemalsuan Dokumen Para Pihak Dalam Pembuatan Akta Jual Beli* (Doctoral Dissertation, Universitas Islam Sultan Agung Semarang).
- Bisnis.Com. (2024, Maret 18). *Ahy Incar 82 Kasus Mafia Tanah, Potensi Kerugian Rp17 Triliun*. <https://Ekonomi.Bisnis.Com/Read/20240318/47/1750201/Ahy-Incar-82-Kasus-Mafia-Tanah-Potensi-Kerugian-Rp17-Triliun>
- Christanto, F. H. (2024). *Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Akibat Kejahatan Mafia Tanah Berbasis Keadilan* (Doctoral Dissertation, Universitas Islam Sultan Agung Semarang).
- Dahani, N. C. (2022). *Efektivitas Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Secara Elektronik Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sragen* (Master's Thesis, Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia)).
- Dávid-Barrett, E. (2023). State Capture And Development: A Conceptual Framework. *Journal Of International Relations And Development*, 1. <https://doi.org/10.1057/s41268-023-00290-6>.
- Fakhrurrozi, M., Rahmatiar, Y., & Abas, M. (2025). Kajian Hukum Tata Negara Terhadap Perlindungan Hak Atas Tanah Dalam Konteks Uu No. 5 Tahun 1960. *Morality: Jurnal Ilmu Hukum*, 11(1), 148-157. <http://dx.doi.org/10.52947/morality.v1i1.957>.
- Gunanegara, S. H. (2022). *Mafia Tanah & Primum Remedium*. Google Play Book.
- Hukumonline. (2023, November 14). *Bersih-Bersih Mafia Tanah, Kementerian Atr/Bpn Lakukan Digitalisasi*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/bersih-bersih-mafia-tanah--kementerian-atr-bpn-lakukan-digitalisasi-lt61a4fd1d57aa0/>
- Jagadhita, M. A. (2025). Transformasi Digital Sertifikat Tanah Dan Respons Masyarakat Terhadap Penerapannya. *Jurnal Usm Law Review*, 8(3), 1600-1620. <https://doi.org/10.26623/julr.v8i3.12448>.
- Katharina, R. (2021). *Pelayanan Publik & Pemerintahan Digital Indonesia*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Kompas.Com. (2024, Maret 9). *Ungkap 86 Kasus Mafia Tanah, Bpn Selamatkan Rp 13,2 Triliun*. <https://www.kompas.com/properti/read/2024/03/09/060000721/ungkap-86-kasus-mafia-tanah-bpn-selamatkan-rp-13-2-triliun>
- Kumparan. (2024, November 14). *Kementerian Atr/Bpn Tangani 48.000 Kasus Mafia Tanah Di 2024, 79 Persen Sudah Beres*. <https://kumparan.com/kumparanbisnis/kementerian-atr-bpn-tangani-48-000-kasus-mafia-tanah-di-2024-23uaej3p3ch>
- Kusuma, A. C., & Fath, A. (2025). Implementasi Reforma Agraria Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Batavia*, 2(1), 37-46. <https://doi.org/10.64578/batavia.v2i1.149>.
- Maulana, A., & Hutagalung, H. (2025). Reformasi Pengelolaan Tanah Dalam Sistem Hukum Agraria Di Indonesia: Tantangan Dan Solusi Untuk Mewujudkan Keadilan Sosial Dan Keberlanjutan. *Jurnal Ilmu Multidisiplin*, 3(1), 245-256. <https://doi.org/10.53935/jim.v3.i1.49>.
- Metro Tv News. (2025, Januari 1). *Kapolri: 935 Tersangka Mafia Tanah Ditangkap Sepanjang 2024*. <https://www.metrotvnews.com/read/kzmcdepo-kapolri-935-tersangka-mafia-tanah-ditangkap-sepanjang-2024>.
- Monitor Hukum Indonesia. (2024, April 15). *Pemberantasan Mafia Tanah, Dirjen Sengketa Bpn Ajak Mapi Kolaborasi*. <https://monitorhukumindonesia.id/pemberantasan-mafia-tanah-dirjen-sengketa-bpn-ajak-mapi-kolaborasi>

- Newssetup Kontan. (2020, December 18). *Kementerian Atr/Bpn Tangani 185 Kasus Terindikasi Mafia Tanah*. <https://Newssetup.Kontan.Co.Id/News/Kementerian-Atrbpn-Tangani-185-Kasus-Terindikasi-Mafia-Tanah>
- Novita, I. (2022). *Kebijakan Hukum Kementerian Atr/Bpn Terhadap Pencegahan Mafia Tanah Dalam Basis Penerapan Sistem Pendaftaran Tanah* (Master's Thesis, Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia)).
- Nurmila, N. (2023). *Formulasi Kebijakan Pemerintah Dalam Mengatasi Konflik Mafia Tanah Di Indonesia* (Doctoral Dissertation, Universitas Nasional).
- Purba, J. D. (2025). *Rekonstruksi Regulasi Digitalisasi Akta Pertanahan Yang Dibuat Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (Ppat) Dalam Memberikan Layanan Publik Berbasis Nilai Keadilan* (Doctoral Dissertation, Universitas Islam Sultan Agung Semarang).
- Rahmat (2025). *Reforma Agraria: Langkah Percepatan Menuju Hak Atas Tanah Yang Berkeadilan Dan Mensejahterakan*. Umsu Press.
- Roché, S., & Varaine, S. (2025). Why Would A Government Establish A Strong Police Oversight Agency? A “Genetic And Diffusion” Perspective. *International Journal Of Public Administration*, 48(13), 845-862. <https://doi.org/10.1080/01900692.2024.2421981>.
- Rosmidah, R., Hosen, M., & Sasmiar, S. (2023). Penataan Struktur Hukum Hak Atas Tanah Dalam Rangka Keadilan Dan Investasi. *Recital Review*, 5(2), 209-244.
- Sunari, S. (2025). Urgensi Digitalisasi Data Pertanahan Untuk Pencegahan Mafia Tanah: Perspektif Hukum Administrasi Negara. *Jurnal Yustitia*, 26(1). <https://doi.org/10.53712/yustitia.v26i1.2673>.
- Wicaksono, S., Bagas, B., & Reyhansyah, A. (2024). Penyelesaian Sengketa Dan Konflik Pertanahan Di Indonesia: Kajian Politik Hukum: Resolution Of Land Disputes And Conflicts In Indonesia: A Study Of Legal Politics. *Dialogia Iuridica*, 16(1), 068-095. <https://doi.org/10.28932/di.v16i1.9993>.
- Wulandari, W. (2024). *Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Dalam Proses Balik Nama Pasca Terbakarnya Kantor Pertanahan Kabupaten Brebes* (Master's Thesis, Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia)).