

DUALISME LEMBAGA PELAKSANA REDISTRIBUSI TANAH PADA KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA DI INDONESIA

(Dualism of Land Redistribution Implementing Agencies in Agrarian Reform Policy in Indonesia)

Qurrata Ayuni, Mira Erwinda, Satrio Alif Febriyanto

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Jl. Prof. Mr Djokosoetono, Pondok Cina, Kota Depok, Jawa Barat 16424

e-mail: qurrataayuni@ui.ac.id

Abstrak

Tulisan ini membahas tentang dualisme lembaga pelaksana redistribusi tanah di tingkat nasional, yaitu Panitia Pertimbangan Landreform (PPL) dan Tim Pelaksana Percepatan Reforma Agraria Nasional (TPPRAN). Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis akar permasalahan dan solusi atas dualisme lembaga pelaksana reforma agraria yang jarang diulas karena kebanyakan kajian berfokus pada masalah dampak kebijakan semata. Dengan menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan regulasi dan historis, tulisan ini memiliki beberapa temuan. *Pertama*, dualisme lembaga pelaksana redistribusi tanah berakar dari tumpang tindih regulasi karena regulasi landreform tidak kunjung dicabut setelah kemunculan regulasi reforma agraria. *Kedua*, perbedaan kewenangan kedua lembaga pelaksana redistribusi tanah terletak pada kewenangan TPPRAN yang lebih teknis seperti menentukan lokasi dan menyelesaikan konflik dalam redistribusi tanah. Tulisan ini merekomendasikan integrasi lembaga pelaksana redistribusi tanah melalui perubahan regulasi dengan memasukkan PPL ke dalam Peraturan Presiden No. 62/2023 atau mengubah keseluruhan regulasi dari level undang – undang agar tercipta kesamaan paradigma dalam seluruh pengaturan mengenai reforma agraria.

Kata kunci: Dualisme; Lembaga Pelaksana; Redistribusi Tanah; Reforma Agraria.

Abstract

This paper discusses the dualism of land redistribution implementing agencies at the national level, namely the Land Reform Advisory Committee (PPL) and the National Agrarian Reform Acceleration Implementation Team (TPPRAN). This paper aims to analyze the root causes and solutions to the dualism of agrarian reform implementing agencies, which is rarely discussed because most studies focus solely on the impact of policies. Using a juridical – normative method with a regulatory and historical approach, this paper has several findings. First, the dualism of land redistribution implementing agencies stems from overlapping regulations, as land reform regulations have not been revoked following the emergence of agrarian reform regulations. Second, the difference in the authority of the two land redistribution implementing agencies lies in the more technical authority of the TPPRAN, such as determining locations and resolving conflicts in land redistribution. This paper recommends the integration of land redistribution implementing agencies through regulatory changes by incorporating PPL into Presidential Regulation No. 62/2023 or amending the entire regulation at the law level to create a standard paradigm in all regulations concerning agrarian reform.

Keywords : Dualism; Implementing Agencies; Land Redistribution; Agrarian Reform.

A. Pendahuluan

Ketimpangan merupakan salah satu permasalahan laten di Indonesia, termasuk ketimpangan kepemilikan lahan yang memunculkan demagogi sindiran seperti 75% lahan di Indonesia dikuasai oleh 1% populasi.¹ Demagogi tersebut tidak hanya omong kosong belaka karena situasi tersebut dapat dilihat dari data rasio gini kepemilikan lahan milik Badan Pusat Statistik (BPS) yang menyatakan bahwa rasio gini berada pada angka 0,58 dari 1 di tahun 2022.² Angka tersebut memang jauh menurun dibandingkan sebelumnya ketika angka rasio gini kepemilikan lahan di Indonesia mencapai puncaknya pada tahun 2003 sebesar 0,72 yang kemudian menurun sedikit menjadi 0,68 pada tahun 2013. Meskipun menurun, angka ini masih lebih tinggi dibandingkan pada era orde baru yang hanya mencapai 0,55 di tahun 1973.³

Tingginya angka rasio gini kepemilikan tanah di Indonesia berada dalam kondisi yang sangat memprihatinkan mengingat glorifikasi atas reforma agraria yang telah berkembang sejak awal kemerdekaan Indonesia.⁴ Glorifikasi tersebut menggambarkan adanya kesadaran dari masyarakat atas adanya kepemilikan tanah yang hanya tersentralisasi pada segelintir orang semata. Kondisi tersebut membuat upaya untuk menciptakan kepemilikan tanah yang lebih setara perlu dilakukan negara sebagai bentuk pemenuhan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana sila kelima Pancasila sekaligus praktik penerapan konsep negara kesejahteraan di Indonesia.⁵

Pemahaman filosofis tersebut menjadi landasan kemunculan kebijakan reforma agraria di Indonesia. Kemunculan kebijakan reforma agraria dirumuskan dalam hukum positif melalui Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria (UU No. 5/1960). Salah satu pengaturan kunci dalam UU No. 5/1960 adalah kemunculan lembaga pelaksana reforma agrarian yaitu Panitia Pertimbangan Landreform (PPL). Kemunculan PPL secara praktik dilaksanakan melalui Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1980 (Keppres No. 55/1980).

Keppres No. 55/1980 merupakan produk hukum yang dikeluarkan sebagai tindak lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 224/1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Kerugian serta Penjelasannya. Mengingat usianya yang sudah sangat tua, Keppres No. 55/1980 dinilai sudah tidak lagi sesuai dan tepat untuk digunakan berdasarkan realita yang terjadi pada hari ini. Di samping itu, terdapat pula kendala manajerial akibat permasalahan teknis pelaksanaan terkait keanggotaan Panitia Pelaksana Landreform (PPL). PPL bertugas memberikan rekomendasi untuk menentukan subjek dan objek redistribusi tanah.⁶

- 1 Anggi M. Lubis, *Cek Fakta: Benarkah 75% Lahan Di Indonesia Pernah Dikuasai 1% Populasi?*, December 20, 2023, <https://theconversation.com/cek-fakta-benarkah-75-lahan-di-indonesia-pernah-dikuasai-1-populasi-220144>.
- 2 Lubis, *Cek Fakta: Benarkah 75% Lahan Di Indonesia Pernah Dikuasai 1% Populasi?*
- 3 Lubis, *Cek Fakta: Benarkah 75% Lahan Di Indonesia Pernah Dikuasai 1% Populasi?*
- 4 Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, *Pergulatan Intelektual Mewujudkan Tata Kelola Agraria Yang Adil, Demokratis, Dan Mensejahterakan* (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2022).
- 5 Heriyanto, "Garis Ideologi Agraria Di Era Presiden Joko Widodo," *Simbur Cahaya*, Universitas Sriwijaya, July 12, 2022, 81–96, <https://doi.org/10.28946/sc.v29i1.1557>.
- 6 Nia Kurniati, "Penataan Penguasaan Tanah Milik Adat Melalui Pelaksanaan Kebijakan Land Reform (Studi Kasus Di Kabupaten Buru Selatan)," *Bina Hukum Lingkungan* 4, no. 1 (October 2019): 153, <https://doi.org/10.24970/bhl.v4i1.97>.

Permasalahan teknis tersebut diperparah dengan kemunculan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 (Perpres No. 86/2018) yang mengatur tentang keberadaan kelembagaan mengenai reforma agraria bernama Perpres No. 86/2018 membentuk organ negara yang dikenal sebagai *Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA)* yang diatur dalam Perpres No. 86/2018.⁷ GTRA adalah sebuah kelompok yang ditugaskan untuk membantu Tim Reforma Agraria Nasional. Tugas GTRA pada dasarnya adalah melakukan penataan aset dan penataan akses. Penataan aset dalam hal ini meliputi redistribusi tanah dan legalisasi aset.

Kemunculan Perpres No. 86/2018 di masa pemerintahan Presiden Joko Widodo berangkat dari kesadaran permasalahan kepemilikan tanah yang sudah begitu timpang sebagaimana rasio gini kepemilikan tanah yang telah dijelaskan sebelumnya. Kondisi ini menjadikan permasalahan reforma agraria sebagai salah satu poin dalam nawacita ke 9 program prioritas Presiden Joko Widodo di masa pemerintahan pertamanya.⁸ Perpres No. 86/2018 mengubah mekanisme pelaksanaan reforma agraria secara komprehensif dengan menetapkan objek dan subjek reforma agraria secara kontekstual dengan perkembangan zaman, termasuk di dalamnya adalah pembentukan GTRA sebagai suatu panitia pelaksanaan redistribusi tanah.

Pembuatan Perpres No.86/2018, sayangnya tidak diimbangi dengan pembuatan produk hukum untuk mencabut PP No. 224/1961 beserta turunannya seperti Keppres No. 55/1980.⁹ Keberadaan kedua peraturan yang masih berlaku ini menimbulkan kontroversi di tingkat praktis. Hal ini dikarenakan keduanya memiliki pengaturan yang mirip dan menciptakan organ pelaksana yang serupa terkait redistribusi tanah.

Permasalahan dualisme kelembagaan semakin mengakar ketika Perpres No. 62/2023 tentang percepatan reforma agraria muncul untuk menggantikan Perpres No. 86/2018. Penggantian Perpres berdampak pada perluasan pengaturan reforma agraria, termasuk penggantian lembaga pelaksana dari GTRA menjadi Tim Pelaksana Percepatan Reforma Agraria Nasional (TPPRAN) di tingkat nasional. Penggantian tersebut tidak hanya terjadi pada tataran nomenklatur semata, melainkan turut mencakup tugas dari lembaga pelaksana redistribusi tanah yang akan dijelaskan pada bagian pembahasan. Kondisi tersebut mendorong adanya aspirasi menghendaki agar kedua peraturan tersebut disatukan agar tidak menimbulkan dualisme peraturan dan kelembagaan. Kedua peraturan tersebut pada prinsipnya dibangun dalam rezim politik hukum reforma agraria yang berbeda, sehingga metode pelaksanaan reforma agrarian yang diatur pun berbeda.

Dualisme kelembagaan tersebut tidak hanya menjadi masalah teoritis semata, melainkan juga menjadi masalah dalam tataran praktis yang dapat dilihat dengan tetap berjalannya proses

-
- 7 Zahril Trinanda Putra, Aristiono Nugroho, and Ahmad Nashih Luthfi, "Peran GTRA Dalam Pelaksanaan Reforma Agraria Di Kabupaten Lampung Tengah," *Widya Bhumi* 1, no. 1 (June 2021): 65–85, <https://doi.org/10.31292/wb.v1i1.10>.
 - 8 Fitra Alvian and Dian Aries Mujiburohman, "Implementasi Reforma Agraria Pada Era Pemerintahan Presiden Joko Widodo," *Tunas Agraria* 5, no. 2 (April 2022): 111–26, <https://doi.org/10.31292/jta.v5i2.176>.
 - 9 Alfian Zainul, "Implementasi PERPRES 86/2018 Tentang Reforma Agraria Di Desa Purworejo Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang," *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik* 8, no. 3 (December 2022): 276–81, <https://doi.org/10.21776/ub.jiap.2022.008.03.3>.

pendataan lahan yang dilakukan oleh PPL di beberapa tempat seperti Kantor Pertanahan Kabupaten Banjar yang mengadakan sidang PPL¹⁰ dan beberapa waktu kemudian diikuti oleh penyelenggaraan sidang GTRA Kabupaten.¹¹ Situasi tersebut juga terjadi di Kabupaten Tanjung Jabung Barat di mana Kantor Pertanahan Kabupaten tersebut mengadakan sidang PPL¹² yang kemudian diikuti oleh sidang GTRA Kabupaten.¹³ Kondisi ini menggambarkan terjadinya kebingungan di kalangan birokrat terhadap dualisme kelembagaan pelaksana redistribusi tanah yang berdampak kepada pemahaman masyarakat luas.

Diskursus dualisme kelembagaan pelaksana redistribusi tanah yang notabene ujung tombak dari pelaksanaan reforma agraria belum pernah dibahas dalam literatur akademik. Pembahasan reforma agraria berfokus pada aspek dampak kebijakan semata yang dapat dilihat pada beberapa penelitian terkini. Terdapat penelitian yang dilakukan oleh Dani Lukmito Utomo dan kawan-kawan mengenai dampak kebijakan reforma agraria terhadap sistem penghidupan masyarakat dan struktur agraria di Desa Sumberklompok dengan temuan kebijakan reforma agraria mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat kelompok menengah ke bawah melalui kepemilikan lahan.¹⁴ Namun, kebijakan reforma agraria perlu diintegrasikan dengan program pembangunan lainnya seperti pelatihan keterampilan pertanian dan akses kredit khusus agar manfaatnya dapat lebih optimal dan berkepanjangan.¹⁵

Peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai dampak kebijakan reforma agraria dibahas pula oleh Radhityas Kharisma Nuryasinta dan Padhina Pangestika dengan kelompok masyarakat yang lebih spesifik yaitu Petani Gurem dalam aspek legalisasi lahan dan manajemen aset.¹⁶ Temuan penelitian ini adalah reforma agraria berdampak pada peningkatan kesejahteraan petani gurem karena kepemilikan lahan membuka akses atas pembiayaan dari lembaga keuangan formal dan subsidi dari pemerintah. Di samping dampak positif tersebut, terdapat pula dampak negatif sebagaimana dicuplik penelitian Ali Fikri Hamdani dan Shinta Hadiyantina yang menilai kebijakan reforma agrarian sarat neoliberalisme agraria dalam karena diikuti oleh kemunculan beberapa kebijakan lain yang menguntungkan investor

- 10 Sekretariat Daerah Kabupaten Banjar, *Sekda Banjar Ikuti Sidang Panitia Pertimbangan Landreform 2021*, October 12, 2021, <https://keckarangintan.banjarkab.go.id/sekda-banjar-ikuti-sidang-panitia-pertimbangan-landreform-2021/#:~:text=Panitia%20Pertimbangan%20Landreform%20tahun%202021%20dan%20Stake,UUD%20nomor%2056%20tahun%201960%20tentang%20penetapan>.
- 11 Rendy Rolyandeli, *Sidang Gugus Tugas Reforma Agraria Dalam Rangka Penetapan Objek Dan Subjek Redistribusi Tanah*, June 26, 2025, <https://kab-banjar.atrbpn.go.id/berita/sidang-gugus-tugas-reforma-agraria>.
- 12 Bekabar, *Wakil Bupati Tanjung Jabung Barat memimpin Sidang Panitia Pertimbangan Landforeform Kabupaten Tanjung Jabung Barat*, November 20, 2023, <https://bekabar.id/site/content/pemerintah/wakil-bupati-tanjab-barat-hairan-pimpin-sidang-panitia-pertimbangan-landreform>.
- 13 Sekretariat Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat, *Bupati Membuka Sekaligus Memimpin Sidang Gugus Tugas Reforma Agraria*, May 21, 2024, <https://tanjabbarkab.go.id/2024/05/21/bupati-membuka-sekaligus-memimpin-sidang-gugus-tugas-reforma-agraria-gtra/>.
- 14 Dani Lukmito Utomo, Budi Mulyanto, and Dyah Retno Panuju, "Kondisi Struktur Agraria Dan Modal Penghidupan: Studi Kasus Pasca Reforma Agraria Di Desa Sumberklompok," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora* 14, no. 1 (April 2025): 181–94, <https://doi.org/10.23887/jish.v14i1.90050>.
- 15 Utomo, Mulyanto, and Panuju, "Kondisi Struktur Agraria Dan Modal Penghidupan."
- 16 Radhityas Kharisma Nuryasinta and Padhina Pangestika, "Legalitas Aset Dan Manajemen Lahan Sebagai Penguatan Reforma Agraria: Studi Peningkatan Kesejahteraan Petani Gurem," *Tunas Agraria* 8, no. 2 (May 2025): 236–51, <https://doi.org/10.31292/jta.v8i2.421>.

dengan paradigma privatisasi kepemilikan lahan seperti bank tanah dan Hak Penguasaan Lahan.¹⁷

Berangkat dari dinamika tersebut, tulisan ini hendak menguraikan secara komprehensif latar belakang situasi yang mendorong terjadinya tumpang tindih kewenangan karena kemunculan kedua peraturan tersebut dengan dikontekstualisasikan pada situasi birokrasi di Indonesia pada hari ini sebagai upaya untuk dapat menggagas bentuk harmonisasi kelembagaan pelaksana reforma agraria yang ideal. Terdapat beberapa pertanyaan penelitian untuk mengupas lebih mendalam permasalahan ini antara lain: Bagaimana dualisme lembaga pelaksana redistribusi tanah dapat terjadi di Indonesia? Serta bagaimana dampak dualisme lembaga pelaksana redistribusi tanah terhadap pelaksanaan kebijakan reforma agraria di Indonesia?

B. Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan metode penulisan yuridis–normatif sebagai salah satu ciri khas dari penelitian hukum. Penggunaan metode ini dimaksudkan untuk mengkaji sistematika hukum, sinkronisasi hukum dan asas-asas hukum. Penggunaan metode ini dapat menggunakan berbagai pendekatan seperti perundang-undangan, perbandingan, historis, dan kasus.¹⁸

Tulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis–normatif dengan pendekatan historis melalui uraian sejarah kebijakan reforma agraria di Indonesia dan diperkuat pendekatan perundang-undangan melalui perbandingan beberapa peraturan perundang-undangan yang membahas permasalahan redistribusi tanah di Indonesia. Peraturan perundang-undangan yang dikaji antara lain UU No. 5/1960, Perpres No. 86/2018, Perpres No. 62/2023, dan Keppres No. 55/1980. Beberapa peraturan ini kemudian dianalisis dengan menggunakan batu uji reformasi birokrasi yang merupakan salah satu agenda pemerintahan Presiden Joko Widodo. Permasalahan yang telah dijabarkan dalam kedua pendekatan tersebut dianalisis menggunakan pendekatan konseptual dengan teori reformasi birokrasi dengan rekomendasi harmonisasi regulasi kelembagaan pelaksana redistribusi tanah dengan mengatur integrasi kedua lembaga pelaksana distribusi tanah dalam satu peraturan perundang-undangan untuk menciptakan tata kelola agraria yang lebih baik di masa mendatang.

C. Pembahasan

1. Sejarah *Land Reform* di Indonesia

Meskipun regulasi resmi tentang Reforma Agraria di Indonesia baru dikeluarkan pada tahun 1960, gagasan untuk melakukan Reforma Agraria sudah mulai menyeruak sejak tahun 1930. Gagasan tersebut pertama kali muncul ke ruang publik melalui pledoi Presiden Soekarno saat ditahan oleh Hindia Belanda dengan judul *Indonesia Menggugat*.¹⁹ Soekarno menyatakan bahwa pengelolaan tanah di Hindia Belanda memberikan manfaat

17 Ali Fikri Hamdhani and Shinta Hadiyantina, "Tanah Untuk Pasar: Neoliberalisme Hukum Dalam Reforma Agraria Rezim Joko Widodo," *Tunas Agraria* 8, no. 1 (January 2025): 76–91, <https://doi.org/10.31292/jta.v8i1.405>.

18 Utomo, Mulyanto, and Panuju, "Kondisi Struktur Agraria Dan Modal Penghidupan."

19 Yance Arizona, *Indonesia Menggugat! Menelusuri Pandangan Soekarno Terhadap Hukum*, April 2013, <https://yancearizona.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/04/indonesia-menggugat-pandangan-soekarno-thd-hukum.pdf>.

sangat besar kepada pihak asing, termasuk swasta asing untuk dapat memanfaatkan tanah yang di sisi lain masyarakat pribumi mengalami pengabaian terhadap hak-haknya dan bahkan tidak dapat menjadi tuan tanah di negerinya sendiri.²⁰

Dengan kesadaran dan semangat tersebut, Presiden Soekarno pasca Indonesia merdeka menjadikan reforma agraria yang kala itu dikenal dengan istilah *Land Reform* sebagai salah satu kebijakan utama negara. Hal tersebut tercermin dengan adanya kelembagaan khusus agraria yang dibentuk pada tahun 1948 melalui “Panitia Agraria 1948”.²¹ Dari kelembagaan sederhana tersebut, kelembagaan bidang agraria terus berkembang. Perkembangan tersebut dimulai sejak dimasukkannya urusan agraria ke dalam tugas pokok dan fungsi dari Kementerian Dalam Negeri pada 1951 sampai dengan pendirian Kementerian Agraria berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1955.²² Pendirian Kementerian Agraria tersebut tentu mendorong pembuatan kebijakan agraria nasional yang bermuara pada terbentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria setelah 5 tahun setelah pendirian Kementerian Agraria tersebut.

Sejak kemunculan undang-undang tersebut, kebijakan penataan agraria dilakukan secara massif oleh pemerintah sampai ke tingkat desa. Hal tersebut tercermin dengan adanya Keputusan Presiden Nomor 131 Tahun 1961 tentang Organisasi Penyelenggaraan Landreform yang diikuti dengan Keputusan Menteri Agraria Nomor 311 dan 328 Tahun 1961 tentang Pendirian Panitia *Land Reform* di Tingkat Daerah I dan Daerah II.²³ Berdasarkan Keppres tersebut, pelaksanaan *Land Reform* dilakukan oleh sedikitnya 12 kementerian.²⁴ Pembentukan panitia tersebut pertama kali dilakukan di wilayah Jawa, Madura, Bali, dan Nusa Tenggara Barat sebagai permulaan. Sayangnya, pelaksanaannya kurang optimal karena besarnya perlawanan dari para tuan tanah di tingkat desa.²⁵

Kondisi tersebut mendorong diciptakannya pengadilan *Land Reform* untuk menindak para tuan tanah yang enggan tunduk terhadap kebijakan *Land Reform* pada tahun 1964 melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1964 tentang Pengadilan *Land Reform*.²⁶ Eksistensi Pengadilan *Land Reform* tersebut terbukti mampu untuk mengungkap cara tuan tanah mengelabui Panitia *Land Reform* agar tidak harus menyerahkan tanahnya. Cara-

- 20 Anton and Carol Warren, “The State, the People, and Their Mediators: The Struggle over Agrarian Law Reform in Post-New Order Indonesia,” *Indonesia* 76 (October 2003): 87–126.
- 21 Budi Harsono, ed., *Hukum agraria Indonesia: himpunan peraturan-peraturan hukum tanah*, Cet. 14., ed. rev (Jakarta: Djambatan, 2000).
- 22 Harsono, *Hukum agraria Indonesia*.
- 23 M. Nazir Salim, Ni Luh Gde Maytha Puspa Dewi, and Gandhi Putra Mahardika, *Sejarah Kelembagaan Agraria, Dari Kementerian Menjadi Direktorat Jenderal, 1961-1970an* (Yogyakarta, 2015).
- 24 Salim, Dewi, and Mahardika, *Sejarah Kelembagaan Agraria, Dari Kementerian Menjadi Direktorat Jenderal, 1961-1970an*.
- 25 Salim, Dewi, and Mahardika, *Sejarah Kelembagaan Agraria, Dari Kementerian Menjadi Direktorat Jenderal, 1961-1970an*.
- 26 E. Utrecht, “Land Reform in Indonesia,” *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 5, no. 3 (November 1969): 71–88, <https://doi.org/10.1080/00074916912331331482>.

cara tersebut antara lain menghibahkannya kepada saudaranya, mewakafkan tanahnya, sampai dengan tindakan lain yang ditujukan untuk menghindari bukti kepemilikan tanah.²⁷

Pelaksanaan *Land Reform* mengalami perubahan pasca terjadinya peristiwa 30 September 1965 oleh Partai Komunis Indonesia. Hal ini dikarenakan kebijakan *Land Reform*, baik secara teoritis maupun praktiknya erat dengan ideologi ‘kiri’ seperti sosialisme dan komunisme. Kondisi tersebut membuat *Land Reform* acapkali dipandang sebagai instrumen politik kelompok ‘kiri’ yang berimbas pada lumpuhnya kebijakan ini di masa tahun 1965–1966. Pada muaranya, pelaksanaan *Land Reform* mengalami rekonstruksi oleh Pemerintahan Orde Baru dan Kementerian Agraria dijadikan salah satu Direktorat Jenderal dalam Kementerian Dalam Negeri.²⁸

Pada masa pemerintahan orde baru, Kebijakan *Land Reform* mengalami rekonstruksi karena metode pelaksanaannya dianggap tidak dapat dilaksanakan dengan aman dan lancar.²⁹ Oleh karena itu, *Land Reform* dilakukan dengan berbagai bentuk kebijakan baru seperti kebijakan transmigrasi dan pembukaan lahan pertanian baru. Berbagai kebijakan tersebut pada prinsipnya bertujuan sama yaitu untuk melakukan distribusi kekayaan kepada masyarakat dengan golongan kelas sosial menengah ke bawah.

Kebijakan transmigrasi dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru sebagai instrumen untuk mendorong pemerataan penduduk agar tidak terkonsentrasi di Pulau Jawa sekaligus melakukan redistribusi penguasaan tanah kepada masyarakat.³⁰ Redistribusi tersebut dilakukan dengan pemberian tanah kepada para transmigran untuk dapat melakukan penggarapan tanah di tempat tujuan transmigrasi mereka.³¹ Di samping itu, para transmigran juga diperbantukan dalam pengelolaan perkebunan nasional yang dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara, PT. Perkebunan Nusantara.³²

Di sisi lain, Pemerintah Orde Baru juga membuat kebijakan berupa revolusi hijau bagi pertanian Indonesia. Revolusi hijau yang dilakukan oleh orde baru ditujukan agar lahan pertanian Indonesia dapat menghasilkan secara optimal tanpa perlu mengubah kepemilikan lahan dan berfokus pada peningkatan produktivitas lahan pertanian.³³

27 Utrecht, “Land Reform in Indonesia.”

28 Salim, Dewi, and Mahardika, *Sejarah Kelembagaan Agraria, Dari Kementerian Menjadi Direktorat Jenderal, 1961-1970an*.

29 Ahmad Fauzi, “Reformasi Agraria Dalam Kerangka Otonomi Daerah,” *Jurnal Bina Mulia Hukum* 6, no. 2 (March 2022): 218–33, <https://doi.org/10.23920/jbmh.v6i2.678>.

30 Onny Medaline and Juli Moertiono, “Legalisasi Aset Tanah Transmigrasi Dalam Rangka Penguatan Reforma Agraria Di Sumatera Utara,” *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum* 10, no. 1 (June 2023): 21–32, <https://doi.org/10.31289/jiph.v10i1.8862>.

31 Wahyuddin, Abd. Hasan, and Johan Rahmatullah, “Menelisik Komprehensifitas Kebijakan Hukum Reforma Agraria Di Indonesia,” *Jurnal Kompilasi Hukum* 6, no. 2 (2021): 66–74.

32 Novia Roza Simatupang, Amelda Arianti, and Endi Aulia Garadian, “The Role of Social Institutions in the Social Development of Transmigrant Communities in Jambi 1983-2006,” *El Tarikh : Journal of History, Culture and Islamic Civilization* 5, no. 2 (November 2024): 122, <https://doi.org/10.24042/jhcc.v5i2.24452>.

33 Sahrin Zahrani et al., “Pengaruh Program Revolusi Hijau Terhadap Kualitas Lahan Rawa Pertanian Di Desa Sarang Lang Tahun 1972-1973,” *Jurnal Pendidikan Sejarah* 14, no. 1 (January 2025): 90–106, <https://doi.org/10.21009/JPS.141.05>.

Kebijakan ini berbuah manis dengan swasembada beras yang dapat dilakukan Indonesia pada tahun 1984–1985 dan diapresiasi dunia melalui penghargaan dari FAO (*Food and Agricultural Organization*) untuk Indonesia.

Pada era reformasi, kebijakan *Land Reform* kembali mulai perlahan-lahan diberlakukan. Tonggak awal kembalinya kebijakan *Land Reform* tercermin dari adanya Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 yang pada pasal 5 menyatakan bahwa:³⁴

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Ketetapan tersebut.
- b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (*Land Reform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.
- c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *Land Reform*.
- d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkaitan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini, sekaligus mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud oleh Pasal 4 Ketetapan ini.
- e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkaitan dengan sumber daya agraria yang terjadi.
- f. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Ketetapan MPR tersebut kemudian diproses pelaksanaannya mendorong kembali semangat land reform di Indonesia. Hal ini tercermin dengan dimasukkannya program reforma agraria yang pada dasarnya memiliki makna dengan istilah *Land Reform* yang dikembangkan pada masa pemerintahan orde lama. Penggantian istilah tersebut disinyalir sebagai upaya ‘pembersihan’ kesan unsur ideologi politik kiri dalam persepsi yang terbentuk atas permasalahan *Land Reform*. Penggantian istilah tersebut dapat dilihat melalui kemunculan dari Perpres No. 86/2018.³⁵

34 Nurhasan Ismail et al., “Penjabaran Asas-Asas Pembaharuan Agraria Berdasarkan Tap MPR No. IX/MPR/2001 Dalam Perundang-Undangan Di Bidang Pertanahan,” *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 22, no. 2 (February 2012): 360, <https://doi.org/10.22146/jmh.16231>.

35 Endang Pandamdari, “Harapan Sejahtera Dan Adil Melalui Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria,” *Hukum Pidana Dan Pembangunan Hukum* 1, no. 2 (April 1, 2019), <https://doi.org/10.25105/hpph.v1i2.5459>.

Regulasi tersebut kemudian diperbaharui dengan kehadiran dari Perpres No. 62/2023. Keberadaan Peraturan Presiden tersebut menjadi landasan hukum dari pelaksanaan kembali kebijakan *Land Reform*. Salah satu program monumental dari kebijakan reforma agraria adalah pembagian sertifikat tanah oleh Presiden kepada masyarakat di berbagai Wilayah di Indonesia³⁶

2. Redistribusi Tanah

Redistribusi tanah adalah proses di mana kepemilikan lahan di suatu negara atau wilayah didistribusikan kembali dari pemilik lahan yang besar kepada petani atau masyarakat yang lebih kecil. Melalui redistribusi tanah diharapkan dapat tercipta sistem penguasaan lahan yang lebih adil dan berkelanjutan, mengurangi kemiskinan, dan meningkatkan produktivitas pertanian.³⁷ Sehingga dapat dikatakan sebagai proses di mana kepemilikan dan penggunaan lahan diubah secara signifikan untuk memberi kesempatan yang lebih adil bagi masyarakat. Tujuannya adalah untuk mengatasi ketidakadilan sosial dan ekonomi yang terkait dengan kepemilikan dan penggunaan lahan yang tidak merata.³⁸

Di Indonesia, pelaksanaan redistribusi tanah merupakan salah satu implementasi dari amanat *Undang-Undang* No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar *Pokok-Pokok Agraria* (UU No. 5/1960), *Undang-Undang* No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (UU No. 56/1960), Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pembagian dan Ganti Kerugian atas Tanah (PP No. 224/1961), dan yang baru-baru ini diperluas cakupannya melalui Perpres No. 86/2018 yang baru saja diubah dengan Perpres No. 62/2023.³⁹

Tujuan dari redistribusi tanah adalah untuk memperbaiki kondisi sosial ekonomi dengan melakukan pemerataan distribusi tanah sebagai sumber penghidupan masyarakat serta kepastian hak atas tanah.⁴⁰ Paradigma perbaikan kondisi sosial ekonomi tersebut mengalami perkembangan seiring perubahan regulasi reforma agraria yang tercermin dengan perubahan klasifikasi subjek yang menerima redistribusi tanah. Subjek penerima redistribusi tanah pada PP No. 224/1961 hanya diberikan kepada pekerjaan yang berkaitan dengan pertanian seperti petani, penggarap, hingga buruh tani.

- 36 Nova Yatiar Mawaddah, Sri Zanariyah, and Martina Male, "Implementasi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria Terhadap Pelaksanaan Redistribusi Tanah Negara," *Viva Themis: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 1 (January 2022): 77–89, <https://doi.org/10.24967/vt.v4i1.1509>.
- 37 James K. Boyce, Sunita Narain, and Elizabeth A. Stanton, eds., *Reclaiming Nature: Environmental Justice and Ecological Restoration*, Anthem Studies in Development and Globalization (London ; New York: Anthem Press, 2007).
- 38 Siphe Zantsi et al., "South Africa's Land Redistribution: An Agent-Based Model for Assessing Structural and Economic Impacts," *Agrekon* 64, no. 2 (April 2025): 93–112, <https://doi.org/10.1080/03031853.2025.2509488>.
- 39 Dita Perwitasari et al., "Redistribution of Land for the Plantation in Indonesia," in *Advances in Social Science, Education and Humanities Research* (Paris: Atlantis Press SARL, 2023), 62–69, https://doi.org/10.2991/978-2-38476-008-4_9.
- 40 Noer Fauzi, *Land reform & gerakan agraria Indonesia*, Cetakan pertama (Pakem, Sleman, Yogyakarta, Indonesia: Insist Press, 2017).

Ruang lingkup subjek penerima tanah objek redistribusi tanah mengalami perluasan signifikan dalam Perpres No. 86/2018 yang mencakup nelayan, peternak, buruh, pedagang informal, pegawai swasta, pegawai negeri, hingga Tentara sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (3) Perpres No. 86/2018. Perubahan signifikan tersebut menandakan bahwa pemberdayaan masyarakat melalui pemberian tanah tidak lagi dipandang hanya berorientasi pada sektor pertanian semata, melainkan dapat pula digunakan untuk kegiatan perekonomian dalam sektor lainnya seperti perdagangan hingga jasa. Perluasan subjek penerima reforma agraria tersebut dipandang sebagai upaya negara membuat inklusivitas perekonomian lewat pemberian akses secara merata bagi seluruh kelompok menengah ke bawah terhadap kepemilikan tanah. Namun, kebijakan ini mendapatkan kritik karena ketidakjelasan batasan penggunaan yang berpotensi membuka liberalisasi kepemilikan tanah dan melanggengkan ketimpangan kepemilikan tanah. Ketimpangan kepemilikan tanah berpotensi terjadi karena hak milik mengatur kebebasan pemindahtanganan tanah menjadi kewenangan pemilik tanah. Pemilik tanah yang notabene masyarakat kelompok menengah ke bawah rentan tergiur apabila mendapatkan tawaran pembelian. Situasi tersebut membuka ruang bagi pemilik modal untuk membeli tanah hasil reforma agraria yang membuat tujuan kebijakan ini untuk pemerataan kepemilikan tanah tak tercapai.

Perluasan subjek penerima redistribusi lahan mengalami penyempitan pada Perpres No. 62/2023 yang membatasi subjek penerima non-pekerjaan di bidang pertanian seperti nelayan, petambak garam, dan pengusaha kecil. Meskipun terkesan terbatas, ketentuan ini memberikan cek kosong bagi Menteri Agraria dan Tata Ruang selaku ketua Tim Percepatan Reforma Agraria Nasional untuk menentukan pekerjaan-pekerjaan lain yang dapat memperoleh redistribusi tanah di luar apa yang sudah disebut dalam Peraturan Presiden tersebut. Kondisi ini menggambarkan semangat reforma agraria berorientasi pada perluasan penerima manfaat redistribusi tanah.

Perluasan subjek penerima redistribusi tanah saat perubahan rezim *land reform* ke rezim reforma agrarian sejalan dengan perluasan jenis tanah yang dapat dijadikan objek redistribusi tanah. Pada PP No. 224/1961, jenis tanah yang menjadi objek reforma agraria hanya terbatas kepada (1) Tanah yang melebihi batas maksimum pemilikan atau penguasaan tanah, (2) Tanah absentee, (3) Tanah swapraja dan tanah bekas swapraja, dan (4) Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara. Petani yang berhak menerima redistribusi tanah adalah mereka yang memenuhi ketentuan dalam PP No. 224/1961, yaitu sebagai berikut: (1) Penggarap yang menggarap tanah yang bersangkutan, (2) Buruh tani tetap dari pemilik lama yang menggarap tanah yang bersangkutan, (3) Buruh tani tetap dari pemilik lama yang menggarap tanah yang bersangkutan, (4) Penggarap yang sudah tidak menggarap tanah yang bersangkutan selama tiga tahun, (5) Penggarap yang menggarap tanah atas hak pemilik, dan lain-lain. Kelima jenis tanah tersebut tidak mencantumkan spesifikasi yang jelas berdasarkan lokasi dan karakter tanahnya, sehingga menimbulkan

interpretasi yang luas terhadap sejauh mana batasan ruang lingkup tanah objek reforma agraria.

Permasalahan tersebut diatasi dalam Perpres No. 86 Tahun 2018 dengan merincikan secara spesifik jenis tanah objek reforma agraria berdasarkan lokasinya di hutan atau non-hutan. Diferensiasi tersebut menggambarkan kedudukan khusus hutan dalam agraria karena memiliki nilai ekologis yang tidak dimiliki oleh semua jenis tanah. Nilai ekologis menjadi nilai tambah yang membuat tanah hutan harus dijaga kondisi keberlangsungannya secara ketat untuk dapat digunakan oleh generasi mendatang.

Perluasan tanah objek reforma agraria dalam Perpres No. 86/2018 kembali diperluas dalam Perpres No. 62/2023. Perluasan tersebut dapat dilihat dari pengikutsertaan tanah bekas hak pakai dan tanah yang dikuasai oleh negara sebagai objek reforma agraria. Bebagai perluasan tanah objek reforma agraria menggambarkan paradigma pemerintah untuk membuat redistribusi tanah sebagai upaya pemerataan dengan pemberian lahan untuk mendorong pemberdayaan ekonomi.

Tak hanya permasalahan objek dan subjek reforma agraria semata, Perpres No. 86/2018 juga mengatur tentang tata kelola lembaga pelaksana redistribusi tanah dan dipertajam melalui Perpres No. 62/2023. Dalam Perpres No. 86/2018, lembaga pelaksana reforma agraria adalah Tim GTRA yang memiliki struktur keanggotaan dan tugas di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota. Konsep GTRA kembali diganti pasca kemunculan Perpres No. 62/2023 dengan nama TPPRAN di tingkat nasional dengan tetap mempertahankan konsep GTRA dalam tata kelola reforma agrarian di tingkat daerah. Hal ini menimbulkan kebingungan di kalangan birokrat karena dualisme kelembagaan menjalar ke daerah yang membuat kerusuhan praktik sebagaimana telah disinggung dalam beberapa kasus di latar belakang. Kondisi ini mendorong lebih lanjut bagaimana posisi PPL setelah dibentuknya TPPRAN dan GTRA.

3. PPL vs GTRA DAN TPPRAN

GTRA dibentuk berdasarkan Perpres No. 86/2018 sebagai kelompok yang ditugaskan untuk membantu Tim Reforma Agraria Nasional. Tugas GTRA pada dasarnya adalah melakukan penataan aset dan penataan akses. Penataan aset meliputi redistribusi tanah dan legalisasi aset berkaitan dengan kepemilikan tanah secara konkret, sedangkan penataan akses mencakup permasalahan optimalisasi nilai ekonomi yang dapat dihadirkan dalam redistribusi tanah hasil reforma agraria. Kedua kewenangan yang dimiliki oleh GTRA dikembangkan oleh TPPRAN yang menjadi pengganti GTRA dalam Perpres No. 62/2023 di tingkat nasional. Sedangkan, GTRA tetap menjadi lembaga pelaksana redistribusi tanah di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Kewenangan lembaga pelaksana reforma agraria mengalami pengembangan dalam TPPRAN. Pengembangan kewenangan berbentuk koordinasi penetapan objek redistribusi tanah, perluasan kewenangan koordinasi penataan akses yang mencakup

aspek perencanaan dan penganggaran, hingga mengurus penyelesaian konflik agraria yang terjadi akibat redistribusi tanah. Berbagai penambahan kewenangan tersebut menggambarkan bahwa TPPRAN memperoleh peran yang sangat signifikan dalam tata kelola reforma agraria dibandingkan GTRA yang terbatas pada aspek koordinasi semata.

Meskipun demikian, kewenangan yang dimiliki oleh GTRA lebih besar daripada PPL. PPL dibentuk melalui Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1980 untuk membantu pelaksanaan *land reform*. Dengan sifat pembantuan tersebut, tugas PPL tidak menyentuh permasalahan teknis pelaksanaan redistribusi tanah dengan bertugas memberikan rekomendasi untuk menentukan subjek dan objek redistribusi tanah.⁴¹

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh PPL dengan GTRA dan TPPRAN relatif sama, namun lahir berdasarkan dasar hukum berbeda. Tim PPL sendiri dibentuk berdasarkan Keppres No. 55/1980 untuk membantu pelaksanaan *landreform*. PPL sendiri mendapatkan kewenangannya melalui PP No. 224/1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Kerugian. PP No. 224/1961 dibuat berdasarkan amanat Pasal 17 ayat (3) UU No. 5/1960 dan juga untuk melaksanakan UU No. 56 Prp/1960. UUPA sendiri dibuat sebagai perwujudan nilai-nilai Pancasila dan penjabaran dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pelaksanaan amanat UUD 1945 juga diperkuat dengan pencantuman Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 5/1960.

GTRA sendiri dibentuk berdasarkan Perpres No. 86/2018 untuk membantu pelaksanaan redistribusi tanah sebagai salah satu kegiatan dalam reforma agraria. Landasan yuridis Perpres No. 86/2018 adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Undang-Undang Nomor 17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, diperlukan pengaturan mengenai pelaksanaan Reforma Agraria dalam rangka meningkatkan keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat. Untuk memberikan pengaturan teknis, Presiden Jokowi kemudian menerbitkan Perpres Nomor 86/2018 tentang Reforma Agraria.⁴² Peraturan tersebut kemudian diperbaharui dengan Perpres No. 62/2023 yang memperluas jangkauan aturan reforma agraria dalam aspek subjek penerima dan objek redistribusi tanah sebagaimana penjelasan di bagian sebelumnya sekaligus pembaharuan nomenklatur dan kewenangan kelembagaan reforma agraria dengan mengintroduksi keberadaan tim percepatan reforma agraria yang secara teknis dibantu oleh TPPRAN.

Perbedaan dasar hukum dengan rentang waktu yang sangat jauh tersebut berdampak kepada perbedaan struktur ketatanegaraan yang digunakan dalam setiap

41 Akbar Mujahid, Istiko Agus Wicaksono, and Arta Kusumaningrum, "Peran Penyuluh Pertanian Lapang (PPL) Dalam Pengembangan Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) Sri Tani Mulyo Di Desa Lubanglor Kecamatan Butuh Kabupaten Purworejo," *Surya Agritama: Jurnal Ilmu Pertanian Dan Peternakan* 8, no. 2 (2019): 173–86.

42 Retno Sulistyaningsih, "Reforma Agraria di Indonesia," *Perspektif* 26, no. 1 (January 30, 2021): 57–64, <https://doi.org/10.30742/perspektif.v26i1.753>.

regulasi. Keputusan Presiden Nomor 55/1980 dibuat dengan menjadikan Menteri Dalam Negeri sebagai *leading sector* dalam pelaksanaan landreform di Indonesia. Kementerian Agraria yang berdiri pada mula pemberlakuan UUPA dihapus keberadaannya dan masuk ke dalam Kementerian Dalam Negeri pada tahun 1968. Perkembangan terus terjadi dengan pemisahan urusan agraria melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang tidak menjadi bagian dari Kementerian Dalam Negeri sekitar tahun 1988–1990. Kemunculan BPN menjadi embrio kemunculan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN pada Pemerintahan Presiden Joko Widodo.

Perubahan regulasi tata kelola kelembagaan agraria menjadi problem karena Keppres 55/1980 masih berlaku dan terikat pada struktur kelembagaan masa itu di mana Menteri Dalam Negeri masih membawahi Direktorat Jenderal Agraria. Realita tersebut membuat terdapat dua Kementerian yang menjadi *leading sector* pelaksanaan Landreform di Indonesia, yaitu Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian ATR/BPN. Perlu dilakukan perumusan kembali kewenangan dan fungsi masing-masing kementerian dengan tujuan untuk memberikan kejelasan tugas dan tanggung jawab di tingkat pelaksanaan. Urgensi atas kejelasan tersebut diperlukan karena permasalahan kemunculan permasalahan reforma agraria pada Perpres No. 62/2023 memiliki skema penyelesaian yang melibatkan lintas kementerian dan bahkan satuan khusus bernama tim percepatan reforma agraria tersebut diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dengan wakil dari Kementerian bidang Kemaritiman dan Investasi, walaupun ketua hariannya tetap dipegang oleh Kementerian ATR/BPN. Kementerian/Lembaga yang dilibatkan pun sangat beragam di luar bidang pertanian seperti perikanan dan kelautan dan lembaga – lembaga lain yang sifatnya koordinatif seperti Kantor Staf Presiden, maupun aparat penegak hukum seperti Jaksa Agung, Tentara Nasional Indonesia, hingga Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam menjalankan pekerjaannya secara teknis, tim percepatan reforma agrarian dibantu oleh TPPRAN yang berisikan pejabat-pejabat Eselon I lintas kementerian/lembaga yang terlibat dalam kebijakan reforma agraria.

Keterlibatan para menteri koordinator tersebut menggantikan struktur GTRA tingkat nasional yang diatur dalam Perpres No. 86/2018 yang struktur keanggotannya diisi oleh pejabat teknis. Hal ini dapat dilihat dari strukturnya yang berisikan para Eselon I lintas kementerian/lembaga yang terlibat kecuali unsur ketua yang diisi oleh Menteri ATR/BPN. Hal ini menggambarkan terdapat perubahan paradigma kelembagaan pelaksana reforma agraria di tingkat nasional yang tidak lagi sekadar urusan teknis dengan menjadi urusan sinkronisasi dan koordinasi kebijakan antar kementerian/lembaga yang melibatkan kementerian koordinator dan terdapat pembuatan struktur berjenjang dengan membuat tim teknis tersendiri.

Oleh karena itu, dualisme lembaga yang menjadi *leading sector* tersebut perlu diatasi dengan menegaskan siapa lembaga yang berwenang dalam permasalahan ini. Mengingat

permasalahan tata kelola agraria saat ini telah diurus oleh kementerian tersendiri, kewenangan *leading sector* reforma agraria seyogyanya diberikan kepada Kementerian ATR/BPN sebagai lembaga yang fokus menangani masalah pertanahan. Kementerian ATR/BPN memiliki keunggulan dengan struktur kelembagaan vertikal yang membuatnya memiliki jejaring hingga kabupaten/kota. Dengan jangkauan jejaringnya tersebut, Kementerian ATR/BPN dengan kapasitas kelembagaan untuk menjalankan kebijakan reforma agrarian secara optimal dengan menyentuh langsung teknis situasi lapangan.

Kapasitas kelembagaan serupa tidak dimiliki oleh Kementerian Dalam Negeri yang tidak memiliki struktur kelembagaan vertikal secara teknis karena berfungsi sebagai pembina seluruh kepala daerah. Fungsi pembinaan yang dimilikinya membuat permasalahan-permasalahan teknis di lapangan tidak dapat diselesaikan secara langsung menggunakan kewenangannya, melainkan mengandalkan kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah untuk menindaklanjuti arahan yang diberikannya. Permasalahan struktur dan fungsi tersebut membuat Kementerian Dalam Negeri tidak tepat untuk menjadi *leading sector* dalam kebijakan reforma agraria.

Terlebih, keterlibatan Kementerian Dalam Negeri secara historis dalam kebijakan reforma agraria terjadi karena struktur kelembagaannya pernah mencakup urusan agraria di masa orde baru. Urusan agraria bukan merupakan urusan inti Kementerian Dalam Negeri yang tercermin dengan dinamika struktur kelembagaannya yang terus berubah-ubah sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya. Dinamika nomenklatur kelembagaan agraria menggambarkan bahwa urusan seharusnya ditangani oleh suatu badan tersendiri. Dinamika historis dan kapasitas kelembagaan yang dimiliki Kementerian Dalam Negeri membuatnya tidak tepat untuk menjadi *leading sector* dalam kebijakan reforma agraria.

4. Implementasi Reformasi Birokrasi dalam Redistribusi Tanah

Temuan awal terkait dengan pelaksanaan Keppres No. 55/1980 adalah bahwa pelaksanaan Sidang PPL terhambat karena keanggotaan PPL yang terlalu besar, melibatkan terlalu banyak pihak dan terdiri dari lapisan atas pemerintah daerah, yaitu kepala daerah dan kepala dinas kabupaten/kota yang bersangkutan. Selain itu, karena nomenklatur Keppres No. 55/1980 sudah ketinggalan jaman dan tidak sesuai dengan perkembangan otonomi daerah yang memiliki karakteristik berbeda ketika masa orde baru sewaktu Keppres tersebut dikeluarkan dengan situasi saat ini. Disfungsi struktur kelembagaan diperparah dengan kemunculan GTRA sampai tingkat Kabupaten/Kota yang membuat efektivitas proses redistribusi lahan tidak menjadi optimal karena tumpang tindih kewenangan.

Permasalahan efektivitas tersebut tercermin pada kasus di beberapa daerah yang mengadakan sidang PPL sekaligus sidang GTRA. Hal ini dapat dilihat dari situasi yang terjadi dalam Kabupaten Belu yang baru mengadakan Sidang PPL pada Oktober 2024 untuk membagikan 1.700 bidang tanah⁴³ dan kemudian melakukan sidang GTRA pada September

43 Taolin, "PLT Bupati Belu Hadiri Sidang Landerform Pertanahan," *Flobamorata*, October 11, 2024, <https://>

2025 untuk membagikan 200 bidang tanah.⁴⁴ Permasalahan tersebut diperparah dengan kebingungan yang terjadi di kalangan birokrat mengenai keberlakuan struktur lembaga pelaksana reforma agraria yang berlaku seperti yang terjadi di Kabupaten Samosir ketika publikasi resmi daerahnya membuat berita dengan judul *Bupati Samosir Pimpin Sidang Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) Kabupaten Samosir*, padahal substansi berita tersebut menyebut PPL dengan bunyi sebagai berikut: “*Bupati Samosir diwakili Asisten I Drs. Tunggul Sinaga, M.Si memimpin Sidang Tim Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) Kabupaten Samosir dalam rangka Penetapan Objek dan Subjek Redistribusi Tanah (Sidang PPL) Tahun 2024 bertempat di Aula Kantor Bupati Samosir, Rabu (22/5).*”⁴⁵

Kebingungan yang terjadi di kalangan birokrat tentu berdampak pada kualitas pelayanan publik kepada masyarakat terhadap kebijakan redistribusi tanah. Ketidakjelasan lembaga pelaksana membuat kejelasan penanggung jawab yang berakibat pada kebingungan birokrat dalam memberikan pelayanan. Kebingungan yang dialami birokrat berpotensi menyebar ke masyarakat karena masyarakat khawatir tersangkut kasus hukum apabila menggunakan lahan yang diberikan.

Di samping efektivitas penyelenggaraannya yang kurang optimal, paradigma ideologi kiri yang muncul dalam pengaturan kebijakan *Land Reform* di masa orde lama dan berujung pada stagnansi kebijakan tersebut di masa orde baru, pengaturan *land reform* kemudian mengalami transformasi nama menjadi reforma agrarian pada masa pemerintahan orde reformasi. Transformasi nama tersebut berakibat pada pengubahan hal – hal yang pada dasarnya telah diatur dalam kebijakan land reform seperti panitia pelaksananya yang berubah pada pengaturan dalam Perpres No. 86/2018 yang diperbaharui dengan Perpres No. 62/2023.

Pembuatan Perpres No. 86/2018 beserta pembaharuannya dalam Perpres No. 62/2023 dilakukan dengan semangat reformasi birokrasi dalam penyelenggaraan redistribusi tanah dengan rincian pembaharuan pada beberapa aspek sebagai berikut:

- a. Organisasi: Organisasi PPL dinilai melibatkan terlalu banyak pihak atau terlalu gemuk sehingga perlu disederhanakan agar tepat fungsi dan tepat ukuran. Sementara itu, GTRA tidak memiliki diferensiasi yang jelas sehingga dalam praktik di lapangan, beberapa petugas PPL merangkap sebagai petugas GTRA. Pembaharuan GTRA melalui TPPRAN membuat pelaksanaan reforma agraria lebih optimal dengan sinkronisasi kebijakan antar lembaga sebagai hasil pemberian kewenangan kepada Menteri Koordinator beserta pejabat Eselon I dalam tataran teknis.

www.flobamorata.com/lintas-nusa/plt-bupati-belu-hadiri-sidang-landerform-pertanahan/.

44 Stesy Tifani Lebu, “Kantah Belu Gelar Sidang Gugus Tugas Reforma Agraria,” *RRI*, September 1, 2025, <https://rri.co.id/daerah/1808868/kantah-belu-gelar-sidang-gugus-tugas-reforma-agraria>.

45 Komunikasi Publik Kabupaten Samosir, *Bupati Samosir Pimpin Sidang Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) Kabupaten Samosir*, Sekretariat Daerah Kabupaten Samsoir, May 22, 2024, <https://samosirkab.go.id/2024/05/22/bupati-samosir-pimpin-sidang-gugus-tugas-reforma-agraria-gtra-kabupaten-samosir/>.

- b. **Prosedur:** Proses pelaksanaan Sidang Panitia Pertimbangan Landreform terkadang mengalami kendala karena kesibukan anggota PPL sehingga menghambat proses redistribusi tanah. Tidak ada batasan waktu dan tolok ukur kinerja berdasarkan waktu dalam proses pelaksanaan redistribusi tanah di Indonesia. Tolak ukur kinerja tersebut dalam Perpres No. 86/2018 diatur berdasarkan laporan berkala yang diberikan setiap 3 (tiga) bulan sekali dari GTRA tingkat Kabupaten/Kota dan Provinsi secara berjenjang kepada GTRA pusat yang akan melaporkannya ke tim reforma agraria nasional. Pengaturan laporan tersebut dipertajam dalam Perpres No. 62/2023 yang mengatur pelaporan pelaksanaan dan hasil pemantauan oleh tim percepatan reforma agraria nasional setiap 6 (enam) bulan sekali. Di samping itu, Perpres No. 62/2023 juga memberikan kejelasan mekanisme penunjukkan subjek penerima dan objek reforma agraria ditentukan dalam sidang gugus tugas reforma agraria Kabupaten/Kota.
- c. **Peraturan perundang-undangan:** Terdapat tumpang tindih melalui peraturan lain yang mengatur tentang kelembagaan redistribusi tanah, yaitu Perpres No. 86/2018 yang telah diperbaharui melalui Perpres No. 62/2023. Ketentuan peraturan presiden tersebut tumpang tindih dengan PP No. 224/1961 dan Keppres No. 55/1980, yaitu mengenai objek dan subjek redistribusi tanah, serta lembaga pelaksananya. Tumpang tindih ini terjadi karena Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden tersebut tak kunjung dicabut, meskipun telah muncul Peraturan Presiden. Oleh karena itu, harmonisasi peraturan teknis redistribusi tanah perlu untuk dilakukan sesegera mungkin untuk mengintegrasikan tata kelola tanah di Indonesia.
- d. **Kewenangan:** Munculnya lembaga GTRA yang dibentuk melalui Perpres No. 86/2018 yang juga memiliki kewenangan untuk melaksanakan redistribusi tanah. Kemunculan GTRA tidak diikuti dengan penghapusan PPL yang juga memiliki kewenangan untuk merekomendasikan tanah objek reforma agrarian. Keberadaan dua lembaga yang memiliki kewenangan serupa membuat adanya tumpang tindih kewenangan dalam pelaksanaan redistribusi tanah.
- e. **Pelayanan Publik:** Penyederhanaan organisasi, peraturan perundangan yang tidak tumpang tindih dalam redistribusi tanah diharapkan dapat meningkatkan efektifitas pelaksanaan redistribusi tanah sehingga pelayanan publik dapat berjalan dengan optimal.

Pembentukan kelembagaan yang tepat sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi merupakan elemen pengikat dari berbagai strategi pelaksanaan *landreform*. Pembentukan kelembagaan pelaksana *landreform* di tingkat pusat dan daerah bertujuan untuk menjamin tersedianya dukungan kelembagaan di tingkat pusat

dan daerah, serta memungkinkan daerah untuk mengatur penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam.

Pengaturan kelembagaan (organisasi) yang mapan diperlukan agar implementasi kebijakan dapat dikelola dengan baik.⁴⁶ Organisasi dibentuk untuk mengurangi ketidakpastian, tindakan rutin, dan membangun stabilitas dan pengelolaan. Perbaikan organisasi, tata kelola, dan penyelarasan peraturan perundangan terkait redistribusi lahan diharapkan dapat mengoptimalkan pelayanan publik sehingga manfaat redistribusi lahan dapat dirasakan oleh masyarakat.⁴⁷

5. Harmonisasi Kebijakan Reformasi Redistribusi Tanah

Kehadiran Perpres No. 86/2018 yang diperbaharui melalui Perpres No. 62/2023 memberikan cakupan yang luas dalam penatagunaan tanah. Salah satu cakupan yang diatur adalah *land reform* (redistribusi tanah). Kehadiran dua lembaga (GTRA-TPPRAN dan PPL) yang memiliki struktur dan fungsi serupa dapat menimbulkan tumpang tindih kelembagaan. Oleh karena itu, gagasan integrasi kedua lembaga dalam peraturan perundang-undangan yang sama dapat menjadi solusi.

Mekanisme yang diusulkan adalah dengan menyisipkan kelembagaan dan fungsi PPL dalam kewenangan yang dimiliki oleh GTRA di tingkat daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota dan TPPRAN di tingkat nasional. Ketentuan atau bab khusus yang menyatakan kewenangan PPL dalam redistribusi tanah mengikuti ketentuan yang lazim ada dalam Keppres No. 55/1980. Oleh karena itu, bab khusus tersebut juga akan dapat memberikan penyempurnaan terhadap ketentuan formal, materiil, kelembagaan dan pembagian kewenangan yang diatur dalam Keppres No. 55/1980.

Memasukkan mekanisme dan tata cara pertimbangan dan persidangan PPL dalam bab khusus redistribusi tanah dalam perubahan Perpres No. 62/2023 diharapkan dapat menyelesaikan berbagai kebutuhan perubahan dalam waktu yang singkat. Hal ini dikarenakan Perpres tersebut baru mengatur penetapan objek dan subjek reforma agrarian melalui sidang GTRA kabupaten/kota. Sedangkan, permasalahan prosedur teknisnya belum diatur sama sekali dalam Perpres tersebut.

Sebagai catatan khusus, pengaturan PPL dalam bab tersendiri yang khusus membahas redistribusi lahan perlu diikuti dengan memasukkan peraturan perundangan terkait *land reform* ke dalam bagian pengingat. Sehingga lahirnya bab khusus tentang PPL dalam revisi Perpres No. 62/2023 memiliki rujukan hukum yang tepat. Namun, penyelesaian melalui revisi Perpres No. 62/2023 tidak dapat menjadi solusi terhadap permasalahan terhadap

46 Xiaobin Zhang et al., "The Suitability and Sustainability of Governance Structures in Land Consolidation under Institutional Change: A Comparative Case Study," *Journal of Rural Studies* 87 (October 2021): 276–91, <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.09.023>.

47 Saturnino Borrás, *Pro-Poor Land Reform: A Critique* (University of Ottawa Press / Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2007), https://doi.org/10.26530/oapen_578765.

permasalahan redistribusi lahan secara menyeluruh dikarenakan pengaturannya yang diatur dalam tingkat undang-undang melalui UU No. 5/1960.

Oleh karena itu, rekonstruksi pengaturan kewenangan maupun pelaksanaan tugas dari PPL perlu diatur dalam tingkatan undang-undang dengan mengubah UU No. 5/1960. Dengan pengaturan yang kontekstual pada tingkatan undang-undang, perubahan terhadap Perpres No. 62/2023 dapat linier dengan UU No. 5/1960 karena keseragaman paradigma yang digunakan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan. Keseragaman paradigma tersebut mencegah terjadinya tumpang tindih regulasi karena perbedaan pendapat antar ketika permasalahan hanya didasarkan pada pembentukan peraturan teknis semata. Meskipun peraturan presiden pada prinsipnya dikeluarkan oleh Presiden sebagai pimpinan tertinggi dari cabang kekuasaan eksekutif, potensi tumpang tindih dengan undang-undang tetap ada karena pembuatannya tidak melibatkan cabang kekuasaan legislatif.⁴⁸ Potensi tumpang tindih tersebut diperkuat dengan mekanisme pembentukan peraturan presiden yang tidak selalu berdasarkan atribusi dari undang-undang atau peraturan pemerintah semata, melainkan delegasi terhadap kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.⁴⁹

Oleh karena itu, perubahan regulasi dari tingkatan undang-undang dapat menjadi solusi perbedaan pengaturan yang terjadi dalam masalah lembaga pelaksana distribusi reforma agraria secara holistik dengan memperbaiki kerangka berpikir dalam suatu regulasi.

D. Penutup

Dualisme lembaga pelaksana redistribusi lahan di Indonesia berakar dari tumpang tindih regulasi reforma agraria karena PP No. 224/1961 sebagai regulasi utama dan Keppres No. 55/1980 sebagai regulasi teknis masih berlaku hingga saat ini. Padahal, pengaturan pelaksana reforma agraria telah diperbaharui di masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo melalui pembentukan Perpres No. 86/2018 yang diperbaharui dalam Perpres No. 62/2023. Pembaharuan regulasi tersebut tidak menimbulkan tumpang tindih kewenangan karena Pasal 77 huruf b Perpres No. 62/2023 menyatakan bahwa Perpres No. 86/2018 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku yang secara otomatis membatalkan pengaturan kelembagaan dalam Perpres tersebut. Namun, Perpres No. 62/2023 tidak membatalkan Keppres No. 55/1980 yang membuat dualisme lembaga pelaksana redistribusi tanah masih terjadi hingga hari ini.

Tugas lembaga-lembaga pelaksana redistribusi lahan memiliki tugas yang kurang lebih sama, namun pengaturan GTRA dalam Perpres No. 86/2018 dan TPPRAN dalam Perpres No. 62/2023 bersifat lebih teknis seperti kewenangan menentukan objek dan subjek penerima redistribusi tanah. Dengan

48 Sidney A. Shapiro, "Law, Expertise And Rulemaking Legitimacy: Revisiting The Reformation," *Environmental Law* 49, no. 3 (2019): 661–82.

49 Ni'matul Huda, "Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 28, no. 3 (September 2021), <https://doi.org/10.20885/iustum.vol28.iss3.art5>.

tugas yang relatif sama, dualisme lembaga pelaksana redistribusi tanah menimbulkan kebingungan dalam praktiknya yang dapat dilihat dari adanya daerah yang menyelenggarakan sidang panitia GTRA dan landreform secara sekaligus dalam waktu yang tidak terlalu jauh dan daerah yang kebingungan dalam menjelaskan sidang GTRA atau PPL dalam konten publikasi yang dibuatnya. Kebingungan di kalangan bikrorat menjalar ke masyarakat yang enggan menggunakan tanah redistribusi lahan karena khawatir berurusan dengan hukum, sehingga kebijakan reforma agraria tidak dapat berjalan dengan optimal. Berbagai permasalahan yang ditimbulkan dualism lembaga pelaksana tersebut dapat diatasi dengan mengintegrasikan lembaga pelaksana reforma agraria melalui harmonisasi regulasi dengan memasukkan ketentuan tata kelola PPL dalam revisi Perpres No. 62/2023 atau mengubah keseluruhan regulasi reforma agrarian dari level undang-undang agar seluruh aspek, termasuk kelembagaan redistribusi tanah untuk memastikan pelaksanaan kebijakan reforma agraria berjalan optimal.