

KEBIJAKAN REFORMASI AGRARIA PADA MASA PEMERINTAHAN JOKO WIDODO DITINJAU DARI KAJIAN HAM DAN GENDER

Erlina

Email : erlina_fhunlam@yahoo.co.id

Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat

Abstrak

Reformasi Agraria, salah satu prasyarat dalam mengorganisir pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan sejahtera berbasis Pancasila, namun masih ada permasalahan pada tingkat kebijakan yang ditafsirkan sebagai produk hukum, strategi, program dan implementasinya, terutama dilihat dari hak asasi manusia dan studi gender. Dengan menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan hukum dan doktrinal, ditemukan bahwa kebijakan Pembaruan Agraria di era Pemerintahan Joko Widodo sebagai produk hukum dan strategi dan program telah mengakomodasi perlindungan hak asasi manusia meski belum maksimal; Kebijakan reformasi agraria yang dikembangkan di era Pemerintahan Joko Widodo sebagai produk hukum telah mengakomodasi kesetaraan gender dan keadilan meski belum maksimal, namun karena strategi dan program belum tercermin pada keadilan dan kesetaraan gender.

Kata Kunci : Kebijakan, Reformasi Agraria, Hak Asasi Manusia, Gender.

Abstract

Agrarian Reform, one of the prerequisites in organizing economic development towards a just and prosperous society based on Pancasila, but there are still issues at the level of policy that is interpreted as a product of law, strategy, program and its implementation, especially viewed from human rights and gender studies. Using normative research methods with legal and doctrinal approach, it was found that the policy of Agrarian Reform in Joko Widodo Government era as a product of law and strategy and program has accommodated human rights protection although not maximal yet; The agrarian reform policy developed in the era of Joko Widodo Government as a legal product has accommodated gender equality and justice although not yet maximized, but as a strategy and program has not reflected on justice and gender equality.

Keywords : Policy, Agrarian Reform, Human Rights, Gender.

A. Latar Belakang Masalah

Pada tahun 2016, Konsorsium Pembaruan Agraria atau dikenal KPA merilis data, terjadi paling tidak 450 konflik agraria pada wilayah seluas 1,2 juta ha dan melibatkan 86.745 kepala keluarga yang tersebar

di seluruh wilayah Indonesia. Meningkat dari 252 konflik pada 2015. Jika di rata-rata setiap hari terjadi satu konflik agraria dan 7.756 ha lahan terlibat konflik.¹

¹Iwan Nurdin, *Mempercepat Reforma Agraria*, Kompas, Kamis 16 Februari 2017.

Merebaknya konflik agraria, perampasan tanah dan perusakan lingkungan telah membuat daya saing produk industri perkebunan dan kehutanan Indonesia mudah diboikot oleh organisasi konsumen global dan dibebani aneka beban non tarif dalam perdagangan internasional karena tidak memenuhi standar global terkait lingkungan hidup dan HAM.² Hal tersebut tentunya kontraproduktif dengan cita-cita luhur bangsa Indonesia untuk menyejahterakan masyarakatnya. Karena itu, reformasi atau pembaruan agraria menjadi suatu keniscayaan untuk dilaksanakan.

Sepanjang tahun 2016, Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla belum secara maksimal mendorong implementasi reforma agraria. Di sisi lain, berbagai kebijakan agraria yang memberikan peluang dan kesempatan bagi masyarakat untuk menegaskan dan menguatkan hak-haknya atas sumber agraria tak kunjung diimplementasikan.³

²*Ibid.*

³ Konsorsium Pembaruan Agraria, *Catatan Akhir Tahun 2016, Liberalisasi Agraria*

Berdasarkan sejarah panjang dalam perjuangan pembaruan agraria, peran perempuan sangat besar mulai dari penguasaan lahan sampai pada penataan produksi dan upaya mempengaruhi kebijakan baik tingkat desa maupun tingkat nasional. Upaya keterlibatan perempuan dalam organisasi sangat penting dan upaya keterlibatan ini bisa dilihat dalam musyawarah-musyawarah organisasi.⁴

Pada banyak komunitas pedesaan perempuanlah yang melakukan sebagian besar kegiatan pertanian. Akan tetapi, ketika tanah berada di bawah tekanan negara atau eksploitasi perusahaan, seringkali perempuan memiliki kontrol yang lebih rendah dibandingkan dengan laki-laki dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi tanah dan sumber daya alam mereka.⁵

Berdasarkan latar belakang tersebut penulis merumuskan permasalahan yang akan dikaji

diperhebat, Reforma Agraria dibelokkan, hlm.11.

⁴[http://www.sapa.or.id/lp/116-pjb/836-kedudukan-perempuan-dalam perjuangan-pembaruan agraria](http://www.sapa.or.id/lp/116-pjb/836-<u>kedudukan-perempuan-dalam</u> perjuangan-pembaruan agraria), diakses tanggal 17 Mei 2017.

⁵ *Perempuan, tanah dan sumber daya alam*, Down to Earth No 63, November 2004.

sebagai berikut :1. Apakah kebijakan Reformasi Agraria pada era kepemimpinan Joko Widodo sudah memuat jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM)? 2. Apakah kebijakan reformasi agraria pada era kepemimpinan Joko Widodo sudah menjamin kesetaraan dan keadilan gender?

B. Metode Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan doktrinal yang dilakukan untuk menjawab dua permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini, yakni tentang bagaimana arah kebijakan pembaharuan agraria ditinjau dari aspek Hak Asasi Manusia (HAM) dan gender dengan mengkaji peraturan perundang-undangan dan teori-teori yang terkait.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Kebijakan Reformasi Agraria ditinjau dari Aspek Hak Asasi Manusia (HAM)

Pasal 28I ayat (4) UUD 1945

menegaskan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan Hak Asasi Manusia

(HAM) adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Di dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 sendiri memuat beberapa ketentuan yang menjamin perlindungan, pemenuhan dan penghormatan hak asasi manusia, yaitu Pasal 1 ayat (2) tentang Negara Indonesia ialah negara hukum; Pasal 18B (2) terkait dengan pengakuan dan penghormatan atas hak-hak masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional yang melekat sebagaimana yang diatur didalam undang-undang; Pasal 28F tentang hak setiap orang berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta hak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan semua jenis saluran yang tersedia dan Pasal 33 ayat (3) terkait bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Pengaturan yang berdimensi HAM pada Undang-Undang Nomor

5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dapat dilihat pada Pasal 2, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 10 ayat (1), Pasal 11 ayat (1), Pasal 13 dan Pasal 17. Sedangkan di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, terkait hak atas tanah dimuat di dalam Pasal 6 ayat (2), Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 36 ayat (1). Dan jaminan terhadap hak masyarakat hukum adat dimuat di dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yaitu terkait : a). hak untuk menggunakan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari; b).kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan dengan hukum adat setempat yang tidak bertentangan dengan Undang-undang.

Pasal 11 Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya mengakui hak dasar setiap orang atas standar hidup yang layak bagi diri dan keluarganya, termasuk pangan, sandang, dan perumahan dan atas perbaikan kondisi hidup terus menerus, bebas dari kelaparan, harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan, termasuk

menyelenggarakan program khusus, baik secara individual maupun melalui kerjasama internasional, untuk memperbaiki metode produksi konservasi dan distribusi pangan dengan memanfaatkan sepenuhnya pengetahuan teknis dan ilmiah, dengan penyebaran pengetahuan prinsip-prinsip ilmu gizi, dan dengan pengembangan dan pemanfaatan sumber daya alam yang paling efisien.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan pada Pasal 12 mengatur kewajiban musyawarah antar pelaku usaha dan masyarakat hukum adat apabila tanah untuk usaha perkebunan merupakan milik masyarakat hukum adat. Pasal 17 melarang pejabat berwenang menerbitkan izin usaha perkebunan di atas tanah hak ulayat masyarakat hukum adat sebelum ada persetujuan antara pihak yang terlibat. Pasal 58 mewajibkan perusahaan memberikan paling sedikit 20% lahan kepada masyarakat dari total lahan milik perusahaan. Pasal 103 setiap pejabat yang mengeluarkan izin di atas tanah masyarakat adat dapat dipidana dengan penjara paling lama 5 tahun

atau denda paling banyak 5 miliar rupiah.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/ 2012, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa hutan yang berada di dalam wilayah hukum adat bukan lagi hutan negara. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tadi menyebutkan bahwa Pasal 1 angka 6 UU No 41 Tahun 1999 tentang kehutanan bertentangan dengan UUD 1945, menghapus sebagian kalimat pada Pasal 4 ayat (3) UU No 41 Tahun 1999 yang tertulis :”sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional; dan menambah kategori kategori “hutan adat” pada Pasal 5 ayat (1); serta menghapus Pasal 5 ayat (2).

Kewajiban penghormatan. Negara wajib menghormati hak warga negara atas sumber daya agraria sebagai sumber pokok kehidupannya. Negara tidak dapat melakukan pengusuran atas tanah-tanah masyarakat dengan mengatasnamakan pembangunan secara sepihak. Negara harus menghormati penguasaan dan pengelolaan sumber daya agraria

oleh masyarakat. Selain hak atas sumber daya agraria, negara juga wajib menghormati hak warga negara untuk mengembangkan budidaya pertanian, berhak untuk bebas menentukan jenis dan varietas tanaman dan hak atas kebebasan berorganisasi bagi petani.

Kewajiban perlindungan. Negara wajib melindungi warga negara atas sumber daya agraria dari ancaman pihak non-negara. Mencegah dan menindak pihak yang melanggar. Kewajiban pemenuhan. Negara wajib memenuhi hak warga negara terkait dengan usaha-usaha pertanian Negara. Kegagalan negara melaksanakan kewajibannya, merupakan bentuk pelanggaran hak asasi manusia. Negara bertindak secara aktif dalam melakukan pelanggaran hak asasi manusia (*by commission*), dan melakukan pembiaran terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi (*by omission*).

Dalam konteks pembaruan agraria, pelanggaran hak asasi manusia adalah pelanggaran hak atas tanah dan sumber daya alam kepunyaan rakyat beserta pelanggaran hak asasi manusia lain

yang menyertainya, yang diakibatkan oleh penggunaan dan penyalahgunaan kewenangan pemerintahan di masa lampau dan pembiaran pemerintahan terhadap pihak non-pemerintahan melanggar hak tersebut.

Secara garis besar terdapat empat kelompok pelaksanaan reformasi agraria di berbagai negara, yaitu *Radical Landreform*, *Land restitution*, *land colonization* dan *Market Based Land Reform*⁶. Di Indonesia, konsep dasar *landreform* adalah redistribusi tanah yang merupakan pembagian tanah yang dikuasai Negara maupun tanah kelebihan maksimum, tanah *absentee* dan tanah Negara lainnya (eks Hak Guna Usaha, tanah terlantar) yang telah ditetapkan menjadi tanah obyek *landreform*, kepada petani penggarap dan petani dengan tanah yang sempit sebagai penerima redistribusi.⁷

Tujuan utama reforma agraria yang lahir seiring terbitnya Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 adalah menata ulang struktur agraria yang timpang menjadi lebih

berkeadilan, menyelesaikan konflik agraria dan menyejahterakan rakyat setelah reforma agraria dijalankan.⁸ Arah kebijakan Pembaharuan Agraria dinyatakan dalam Pasal 5 ayat (1) Tap MPR Nomor IX Tahun 2001, yang meliputi : 1) Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria; 2).Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; 3).Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; 4) Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria; 5).Memperkuat kelembagaan pertanahan dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik; 6).Meningkatkan sumber daya manusia yang professional dalam bidang agraria/ pertanahan dan 7).Mengupayakan pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik pertanahan.

⁶ Risnarto, *Landreform Plus di Indonesia*, Bulletin LMPD LAND, Edisi 04, Agt-Okt 07, hlm 12.

⁷ *Ibid.*

⁸ Lalu Rahadian, *Demo Tani : Reforma Agraria Bukan Sekedar Sertifikasi Tanah*, CNN Indonesia, Rabu, 27 September 2017.

Pada Pasal 4 Tap MPR ini memuat tentang prinsip-prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya agrarian, khusus angka 2 menyebutkan : “menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia” dan Pasal 5 huruf j menyebutkan “Pengakuan dan penghormatan hak masyarakat hukum adat atas sumber daya alam dan agraria.” Dalam perjalanannya, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) menilai, program reforma kian jauh dari landasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lahir pada era Presiden Sukarno.⁹

Ketika tanah dikaitkan dengan Hak Asasi Manusia sebagai hak dasar untuk memenuhi suatu batas minimum mempertahankan hidup dan kesehatan yang dibawa manusia sejak lahir sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa, sebagai salah satu hak yang harus ada, bersifat kodrati dan universal yang harus dipenuhi dalam berbagai aspek kehidupan manusia agar manusia dapat hidup

layak. Apakah pemerintah sebagai perwujudan kekuasaan berwenang mengatur dan menetapkan kebijakan untuk pengimplemetasian nilai-nilai filosofis penguasaan pemilikan penggunaan dan pemanfaatan sumber daya tanah telah menjalankan amanah Rakyat, Bangsa dan Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat? Secara empiris data struktur penguasaan pemilihan tanah maupun data kemiskinan penduduk menunjukkan bahwa amanah tersebut belum terwujud, bahkan cenderung akses rakyat terhadap tanah semakin menjauh.¹⁰ Pertanyaan berikutnya, apakah Pembaharuan Agraria yang sudah menjadi pemerintah tersebut dapat berfungsi mewujudkan kesejahteraan rakyat yang hidupnya bergantung sepenuhnya atau sebagian dari sumber daya tanah itu? Seyogyanya dapat, karena setidaknya ada tiga alasan mendasar¹¹ *Pertama*, situasi ketimpangan struktur penguasaan pemilikan tanah dan kemiskinan dewasa ini sedemikian besarnya, ditambah lagi dengan semakin maraknya jumlah kasus sengketa

⁹ Yuliyanna Fauzi, *Reforma Agraria ala Jokowi kian jauh dari Pemikiran Sukarno*, CNN Indonesia, 24 September 2017.

¹⁰ Risnarto, *Op.cit.*

¹¹ *Ibid.*

tanah dan luas tanah yang terlibat di dalamnya sehingga jika tidak ditangani secara sungguh-sungguh akan mempengaruhi kerawanan sosial dan mengganggu stabilitas ekonomi, keamanan dan politik. *Kedua*, rakyat dewasa ini sedang dalam kesadaran untuk melakukan pemberdayaan (*empowerment*) guna memperoleh hak-hak sipil mendasar, hak-hak politik, serta hak-hak sosial, ekonomi dan budaya sebagaimana dalam Deklarasi Umum HAM, diantaranya hak atas standar kehidupan yang memadai, yang dalam konteks ini penghasilan yang langsung atau tidak langsung bersumber dari tanah. *Ketiga*, analisis “*face value*” tentang kesamaan semangat, visi dan misi UUPA dengan semangat, visi dan misi reformasi yang tertuang dalam Pembaharuan Agraria adalah gerakan transformasi struktur pertanahan untuk meletakkan pondasi bagi pembangunan masyarakat Indonesia yang modern, makmur, sejahtera dan adil.

Reformasi agraria menurut Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Darmin Nasution adalah proses alokasi dan konsolidasi

kepemilikan, penguasaan dan penggunaan lahan, baik tanah di hutan ataupun di desa-desa. Terdapat dua hal yang diperhatikan pemerintah, yaitu tanah objek reforma agraria (TORA) dan perhutanan sosial.¹² Melalui kebijakan ini, pemerintah ingin: (a) menciptakan dan mempercepat pemerataan akses dan distribusi aset sumber daya hutan; (b) menyelesaikan konflik tenurial di kawasan hutan; dan (c) mengurangi kemiskinan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar kawasan hutan. Dalam konteks kebijakan, redistribusi 9 juta hektar di era Joko Widodo tergolong sebagai kebijakan *incremental*, yakni melanjutkan dari kebijakan sebelumnya di era SBY yang belum tuntas.¹³

Beberapa indikasinya antara lain, *Pertama*, Jokowi-JK menggunakan basis asumsi layaknya

¹² Ridwan Aji Pitoko, *Reforma Agraria, Program Pemerataan Ekonomi Era Jokowi*, Kompas.com, 26 Maret 2017, diakses tanggal 1 Agustus 2017.

¹³ *Menyoal “Reforma Agraria Jokowi-JK*, <http://www.kpa.or.id/news/blog/menyoal-reforma-agraria-jokowi-jk/>, diakses tanggal 10 Agustus 2017.

SBY, dimana redistribusi hanya dilaksanakan diatas tanah-tanah yang bebas konflik dan cenderung tidak merumuskan strategi penyelesaian konflik. *Kedua*, masih diadopsinya metode transmigrasi untuk menerapkan redistribusi bagi masyarakat di Jawa. Padahal, dalam beberapa studi dikatakan bahwa program transmigrasi cenderung gagal. *Ketiga*, masih diberikannya hak-hak atas tanah pada PTPN, Perhutani atau perusahaan swasta secara luas di Jawa. Serta belum dievaluasinya berbagai hak-hak atas tanah yang telah melekat pada berbagai institusi secara keseluruhan di seluruh daerah. *Keempat*, belum digagasnya bank tanah maupun sertifikat komunal. *Kelima*, tidak terdapat strategi efektif dalam akurasi dan pemutakhiran data, terutama terkait tanah objek dan subjek penerima. Tanpa pembaruan strategi, maka proses redistribusi berpeluang salah sasaran, sebagaimana implementasi terdahulu. *Keenam*, strategi implementasi masih cenderung sektoral dan reformis, dalam arti kelembagaan *implementor* belum lintas kementerian dan tidak

melibatkan organisasi tani. Kemudian, belum terdapat panitia *ad hoc* yang bertugas secara spesifik untuk melaksanakan redistribusi dan mengawal pelaksanaan. *Ketujuh*, pendekatan agrobisnis yang masih digunakan dalam *access reform*.¹⁴

Tujuh indikasi tersebut menunjukkan bahwa Jokowi-JK masih terjebak pada intensi yang sama dengan rezim sebelumnya. Padahal, KPA mencatat terdapat berbagai terobosan strategi yang sebenarnya berpeluang dilakukan pemerintah dalam kebijakan redistribusi 9 juta hektar, agar setidaknya-tidaknya kebijakan mampu berjalan efektif dan tidak melenceng terlampau jauh dari amanat-amanat UUPA 1960. Beberapa inovasi tersebut adalah, pematangan rencana redistribusi, termasuk didalamnya pembahasan terkait konflik, bank tanah hingga sertifikasi. Kemudian, evaluasi hak-hak atas tanah di Jawa, sekaligus meminimalisir penguasaan tanah dari PTPN, Perhutani dan swasta, mengingat jumlah penduduk di Jawa sangat padat.¹⁵

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

UUPA dan TAP MPR No.IX/2001 merupakan kebijakan nasional yang mendukung upaya pembaruan agraria, namun keduanya telah diabaikan oleh negara dengan diimplementasikannya kebijakan sektoral agraria yang bertentangan dengan prinsip-prinsip pembaruan agraria. Negara tidak memberikan penghormatan, pemenuhan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia kaum tani. Sebaliknya, negara justru melakukan penghormatan, pemenuhan dan perlindungan terhadap pemilik modal besar untuk melakukan ekspansi modalnya. Negara telah mengeluarkan lebih dari 2000 izin pertambangan dan perkebunan yang berada di kawasan hutan yang diterbitkan tidak sesuai prosedur.¹⁶

Reforma Agraria di bawah pemerintahan Presiden Jokowi dilaksanakan oleh Kementerian Koordinator Bidang Pertanian dan dibantu kementerian teknis (Kementerian LHK, Kementerian ATR/ BPN, Kementerian Pertanian, Kementerian BUMN dan Kementerian Desa PDT dan

Transmigrasi). Hal ini juga menjadi hal yang dipertanyakan karena mengindikasikan kebijakan Reformasi Agraria yang “*profit oriented*”.

Hal lain yang menjadi sorotan saat ini adalah penunjukan WWF Indonesia pada 19 Oktober 2017 yang lalu sebagai mitra untuk membentuk sekretariat bersama Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian sebagai *Project Management Office* (PMO).¹⁷ WWF selama ini dikenal sebagai NGO yang fokus di bidang konservasi lingkungan dan hewan, tidak bekerja untuk isu tanah dan hak asasi manusia.

2. Kebijakan Reformasi Agraria Ditinjau dari Perspektif Gender

Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri

¹⁶ Berry Nahdian Furqon, Media Indonesia, 19 Januari 2012.

¹⁷ Menko Perekonomian Evaluasi kerjasama dengan WWF soal Reforma Agraria, BBC Indonesia, 23 Oktober 2017.

sendiri maupun keluarganya.¹⁸ Dari ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa Prinsip kesetaraan dan keadilan gender secara tegas tercantum di dalam UUPA. Dalam Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap perempuan (CEDAW) yang sudah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 diterangkan bahwa negara-negara pihak dari konvensi untuk mendapat akses atas kredit dan pinjaman pertanian, fasilitas pemasaran, teknologi yang tepat guna dan perlakuan dalam reformasi pertanahan dan agraria serta dalam rencana-rencana pemukiman kembali.¹⁹

Mempertegas hak keluarga, lebih khusus perempuan untuk memiliki properti dan hak perumahan yang layak bisa dilacak pada beberapa instrument HAM Internasional, khususnya Pasal 25 ayat 1 dan 2 Deklarasi Universal HAM, Pasal 11 Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi,

¹⁸ Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹⁹ *Menemukan Hak Atas Tanah pada Standar Hak-Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Kontras, 2015, hlm.75.

Sosial dan Budaya dan Pasal 14 huruf g Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.²⁰

*Since the 1990s , several land distribution and titling programmes have tried to increase women's access to land. However, looking at available data the success of these initiatives has been limited.*²¹

Hal tersebut belum terjadi pada program reformasi agrarian di Indonesia, baik pada masa Pemerintahan Joko Widodo maupun sebelumnya.

*Policy makers need to address the multiple layers that impede gender equality in land rights. The new FAO Gender and Land Rights Database helps to better understand the social, economic, political and cultural dimensions of women's access to land, which is crucial to design better policies. Following considerations seem key*²² :

- a. *Inclusiveness; women's access to land can be increased if the gender dimension is considered in the early stages of a reform programme. Involving a large range of stakeholders secure*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Gender and Land Rights, Understanding Complexities; Adjusting Policies*, Policy Brief 8, Food and Agriculture Organization of the United Nations, March 2010, p.1.

²² *Ibid*, p.2.

the necessary level of support. Sensitizing land administration officers, informing the public and mobilizing civil society organizations all promise to facilitate the reform process. Improving the production and availability of sex disaggregated data is an important step in this regard.

- b. *Complexity; land rights are governed by different nested, and often contradictory or ambiguous laws and legal provision. Policy makers need to recognize that legal pluralism creates complexities in land reforms and administrations as well as discrepancies between constitutional, statutory and customary law. These need to be addressed if women's rights to land are to be protected and access improved.*
- c. *Comprehensiveness ; improving women's education, their knowledge of legal matters and their voice can contribute to raising women's access to land. Another strategy is to increase women's representation within land administration institutions, such as titling and registration agencies as well as village councils. Sensitizing land courts, the media and decentralized government authorities about the importance of women's land rights will be equally important. Affirmative action may be required to counteract the effect of discriminatory social norms and practices.*

Strategi-strategi kunci yang diidentifikasi oleh FAO tersebut belum diadopsi oleh Indonesia, hal ini terlihat dari tidak dilakukannya analisis gender pada tingkat perencanaan. Tidak ada perumusan tujuan reforma agraria yang responsif gender, tidak ada rumusan indikator gender untuk setiap program, tidak ada data statistik yang tersedia untuk dapat menghasilkan indikator gender, dan tidak ada informasi dasar dan tolak ukur untuk pemantauan dan evaluasi program.

Increasing women's access to land can be a powerful tool to fight poverty and hunger. However, supporting measures need to ensure that women also have the capacities to effectively use the land. Efforts to improve access to other resources, such as financial, technological and extension services as well as markets are therefore important complements to any reform program²³

Peningkatan kapasitas perempuan menjadi keniscayaan untuk meningkatkan akses perempuan terhadap tanah sebagai upaya untuk memberantas kemiskinan. Seperti yang ditegaskan

²³ *Ibid.*

di atas, upaya untuk memperbaiki akses terhadap sumber daya lain, seperti layanan keuangan, teknologi dan penyuluhan serta pasar merupakan pelengkap penting bagi setiap program reformasi.

Policy action is urgently needed, especially considering that gender disparities in land access are unlikely to disappear within the existing legal, institutional, social and cultural framework and under current economic trends. In fact, the commercialization of agriculture risks excluding women further as it reinforces land tenure concentration. Which usually favours male heads of larger farm households.²⁴

Sebuah studi Internasional tentang Administrasi pertanahan, kesetaraan gender dan kerjasama pembangunan yang dilaksanakan di 15 negara di sub-Sahara Afrika, Amerika Latin dan Asia oleh Danish Institute dan dipublikasikan di tahun 2013 menyebutkan ;

Most land reforms seek to enhance tenure security, encourage investments and thus promote economic growth. In addition, recent land reforms increasingly also attempt to secure women's and other vulnerable groups' access to land. This report

²⁴ *Ibid.*

examines the role of development cooperation in land reforms and the extent to which donor organizations have addressed concerns related to gender equality.²⁵

Donor organizations have played an important role in land law reforms but also in related legal reforms such as succession law or marriage law, which have an important impact on women's access to and ownership of land. Legislation upholding gender equality is now present, albeit in different degrees, in most of the countries examined. However, the implementation of these legislative frameworks often does not follow suit, and women still face discrimination, in part due to social and cultural barriers and the inaccessibility of institutions able to support them. Moreover, gender concerns are also increasingly "evaporating" in development cooperation policies. This illustrated by the limited funding allocated to gender issues outside the 'soft' sectors of health and education and the weak implementation of gender mainstreaming in policies. The current inadequacy of gender-disaggregated data both in development cooperation and in national statistic e.g on issues related to land tenure hampers efforts to

²⁵ Rachel Spichiger, dkk, *Land Administration, Gender Equality and Development Cooperation, Lessons Learned and Challenges Ahead*, Danis Institute For Internasional Studies (DIIS) ReCom Publication, 2013, P.5.

*effenctively address issues related to gender equality and should therefore be corrected.*²⁶

Inti dari *reforma agraria* adalah *landreform* dalam pengertian redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah. Meskipun demikian *landreform* tidak akan berhasil jika tidak didukung oleh program-program penunjang seperti pengairan, perkreditan, penyuluhan, pendidikan, pemasaran dan sebagainya.²⁷

Melalui bukunya “*A Field of One’s Own, Gender and Land Rights in South Asia*”, Bina Argawal, intelektual terkemuka dari Institute of Economic Growth, University of Delhi menekankan pentingnya hak efektif bagi perempuan atas tanah, bukan hanya memiliki tanah di atas kertas (atau berbagai kepemilikan tanah bersama pasangan lelakinya) di atas kertas (*legal rights*), tapi harus ada hak kontrol perempuan terhadap tanah.²⁸ Tiga hal yang perlu

dipahami terkait hak perempuan atas tanah. *Pertama*, perbedaan antara pengakuan hukum dan pengakuan sosial. *Kedua*, perbedaan antara kepemilikan dan kemampuan untuk mengelola tanah. *Ketiga*, perlu membedakan hak perempuan atas tanah sebagai individu dan hak perempuan sebagai anggota kelompok keluarga atau istri.

Dimensi gender harus diintegrasikan dengan pemahaman komunitas riset maupun donor untuk menjadi komitmen yang serius. Perjanjian tentang tanah tidak boleh terisolasi, lingkungan harus diciptakan, sehingga perjanjian atas tanah bisa lebih memiliki kesetaraan gender dan dapat memberikan manfaat baik bagi laki-laki maupun perempuan yang miskin. Komunitas internasional, pemerintah, investor, dan komunitas lokal memainkan peranan yang penting untuk bisa menciptakan kondisi ini.²⁹ Rekomendasi tersebut diberikan berdasarkan hasil kajian yang dilakukan oleh Julia Behrman dkk di Indonesia dan Afrika. Di Indonesia, khususnya di Sanggau Kalimantan

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Dianto Bachriadi, *Reforma Agraria untuk Indonesia*, tulisan untuk bahan diskusi dalam Pertemuan Organisasi-organisasi Rakyat se-Jawa di Magelang, 6-7 Juni 2007, hlm.4.

²⁸ *Gender dan Hak Atas Tanah*, Siaran Pers Sajogyo Insititute No 04/Sains/PP/09/ 2016.

²⁹ Dwi Wulan Pujiriyani, *Land Grabbing Bibliografi Beranotasi*, Yogyakarta : STPN Press, hlm.249.

Barat, tempat riset dilakukan, perempuan tidak memiliki peran dalam kepemimpinan di dalam masyarakat, sehingga mereka tidak bisa ikut ambil bagian dalam penandatanganan perjanjian yang dilakukan oleh pimpinan laki-laki. Perempuan juga tidak bisa mengambil manfaat dari posisi pekerjaan yang lebih tinggi karena pekerjaan yang kurang. Perempuan hanya disewa untuk pekerjaan-pekerjaan harian yang tidak menjamin keamanan kontrak yang lebih permanen. Hilangnya biodiversitas karena produksi tanaman monocrop berarti perempuan tidak punya akses lagi pada bahan mentah untuk membuat kerajinan dari rotan yang sebenarnya dapat menambah penghasilan keluarga. Hak perempuan untuk memiliki dan menggunakan tanah juga menjadi terbatas, karena praktik perusahaan yang biasanya mengatasnamakan pendaftaran tanah pada laki-laki. Dampak pada komunitas, pembukaan perkebunan biasanya diiringi dengan sejumlah café sex komersial yang biasanya dijalankan oleh perempuan-perempuan lokal yang berarti

meningkatkan resiko penularan penyakit.³⁰

Berdasarkan sejarah panjang dalam perjuangan pembaruan agraria, peran perempuan sangat besar mulai dari penguasaan lahan sampai penataan produksi dan upaya mempengaruhi kebijakan baik tingkat desa maupun nasional. Upaya keterlibatan perempuan dalam organisasi sangat penting dan upaya keterlibatan perempuan dalam kegiatan-kegiatan organisasi mulai pendidikan sampai pengambilan keputusan.³¹ Munculnya pemimpin-pemimpin perempuan di desa adalah keharusan. Pelibatan perempuan secara aktif mulai menentukan bibit tanaman, pengolahan dan pemeliharaan tanaman, panen dan sampai pemasaran bersama.³²

Kapasitas perempuan sebagai pemimpin, indikatornya sebagai berikut³³:

³⁰ *Ibid*, hlm.248-249.

³¹ *Kedudukan Perempuan dalam Perjuangan Pembaruan Agraria*, <http://www.sapa.or.id/lp/116-pjb/836-kedudukan-perempuan-dalam-perjuangan-pembaruan-agraria>, diakses tanggal 1 September 2017.

³² *Ibid*.

³³ *Perempuan dalam Gerakan Reformasi Agraria*,

1. Mampu menganalisis masalah agraria, khususnya tantangan perempuan dalam mengembangkan sumber penghidupannya;
2. Memiliki keberanian untuk melawan ketidakadilan terutama hak perempuan atas tanah;
3. Memiliki kemampuan mengadvokasi kebijakan, baik di tingkat lokal maupun nasional serta mampu membangun jaringan dengan kelompok lain dalam rangka memperbesar pengaruh perempuan terhadap gerakan reforma agraria;
4. Mampu melakukan aktifitas-aktifitas yang berkesinambungan secara mandiri dan pengorganisasian.

Kebijakan Reforma Agraria yang dijalankan oleh Pemerintahan Joko Widodo dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip utama, yaitu keadilan, keberlanjutan, sinergisitas, pemberdayaan, dan

kesetaraan hak berdasarkan gender.³⁴ Prinsip keadilan mensyaratkan pelaksanaan program reforma agraria dilakukan untuk memberikan keadilan akses penguasaan, pemanfaatan, penggunaan, dan pemilikan hak atas tanah yang sama bagi setiap warga negara. Prinsip keberlanjutan mensyaratkan program yang terkait dengan pelaksanaan reforma agraria dilakukan dengan memperhatikan daya dukung ekosistem di setiap lokasi. Prinsip sinergisitas mensyaratkan terbangunnya sinergi, koordinasi, dan kerja sama yang profesional, berdasarkan tugas dan fungsi masing-masing institusi dan lembaga terkait agar sepenuh upaya mendorong terlaksananya reforma agraria.³⁵ Prinsip pemberdayaan mensyaratkan program reforma agraria dilakukan untuk meningkatkan kemampuan pelaksana di pusat maupun di daerah dalam melaksanakan tugasnya masing-masing, dan bagi penerima manfaat dalam rangka meningkatkan kualitas

<http://www.kpa.or.id/news/blog/perempuan-dalam-gerakan-reforma-agraria>.

³⁴ KSP RI, *Pelaksanaan Reforma Agraria, Arahan Kantor Staf Presiden, : Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017*, hlm.16.

³⁵ *Ibid.*

hidupnya menjadi lebih baik. Prinsip kesetaraan hak berdasarkan gender mensyaratkan setiap program reforma agraria yang dilakukan harus memperhatikan hak-hak yang sama antara perempuan maupun laki-laki dalam mengakses sumber-sumber daya agraria, baik dalam konteks penguasaan, pemanfaatan, penggunaan maupun pemilikan hak atas tanah.³⁶

Mencermati prinsip-prinsip yang dirumuskan tersebut tersurat bahwa gender menjadi salah satu arus utama dalam pelaksanaan reforma agraria, hanya kemudian yang menjadi pertanyaan apakah prinsip tersebut sudah terjabarkan di dalam program-program konkret yang dilaksanakan oleh pemerintah atau sekedar menjadi slogan yang tidak memberikan makna di tataran implementasinya. Berdasarkan teori yang sudah dipaparkan sebelumnya, kebijakan reformasi agraria yang disusun pada era Pemerintahan Joko Widodo sebagai sebuah strategi dan

program³⁷ belum merefleksikan kesetaraan dan keadilan gender.

D. Kesimpulan

Dari penelitian yang telah dilakukan dapat disimpulkan:

1. Kebijakan Reformasi Agraria pada era Pemerintahan Joko Widodo sebagai sebuah produk hukum, strategi dan program sudah mengakomodir jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia walaupun belum maksimal;
2. Kebijakan reformasi agraria yang disusun pada era Pemerintahan Joko Widodo sebagai sebuah produk hukum sudah mengakomodir kesetaraan dan keadilan gender walaupun masih belum maksimal, kebijakan reformasi agraria sebagai sebuah strategi dan program belum merefleksikan keadilan dan kesetaraan gender.

Dalam hal, ini memberikan beberapa saran terkait dengan permasalahan yang telah diteliti:

³⁶ *Ibid*, hlm.17.

³⁷ *Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016-2019*, Arahan dari Kantor Staf Presiden, Jakarta, 28 April 2016, hlm.1.

1. Penyusunan atau revisi peraturan yang memberikan perlindungan dan jaminan hak masyarakat atas tanah, termasuk hak-hak perempuan serta sinergisitas kebijakan di bidang pertanahan, antara pemerintah pusat dan daerah, lintas sektor dan lembaga;
2. Penataan dan penguatan kelembagaan untuk pelaksanaan reformasi agraria;
3. Aparatur pelaksana (profesional, pro rakyat, responsif gender, bijaksana, tangguh dan kompak);
4. Sarana prasarana yang memadai;
5. Penguatan kelompok masyarakat sipil, kelompok perempuan dan masyarakat adat.

Daftar Pustaka

A. Buku

Arizona, Yance *Konstitusionalisme Agraria*, Yogyakarta : STPN Press, 2014.

Bachriadi, Dianto, *Reforma Agraria untuk Indonesia*, tulisan untuk bahan diskusi dalam Pertemuan Organisasi-organisasi Rakyat se-Jawa di Magelang, 6-7 Juni 2007.

Fauzi, Yuliyanna *Reforma Agraria ala Jokowi kian jauh dari Pemikiran Sukarno*, CNN Indonesia, 24 September 2017.

Firdaus, Muhammad Syafari dkk, *Pembangunan Berbasis Hak Asasi Manusia, Sebuah Panduan*, Komnas HAM 2013.

Furqon, Berry Nahdian Media Indonesia, 19 Januari 2012

Harsono, Boedi *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan, Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Djambatan, 2008.

Herry, Musleh *Penataan Kewenangan Pemerintahan Daerah Bidang Pertanahan di Masa Mendatang*, de Jure, Jurnal Syariah dan Hukum, Volume 6 Nomor 1, Juni 2014.

Konsorsium Pembaruan Agraria, *Catatan Akhir Tahun 2016, Liberalisasi Agraria diperhebat, Reforma Agraria dibelokkan*.

KSP RI, *Pelaksanaan Reforma Agraria, Arahan Kantor Staf Presiden, : Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017*.

Manan, Bagir *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi*

- Suatu Negara*, Jakarta: Mandar Maju, 1995.
- Nurdin, Iwan *Mempercepat Reforma Agraria*, Kompas, Kamis 16 Februari 2017.
- Setiawan, Pitoko, Ridwan Aji *Reforma Agraria, Program Pemerataan Ekonomi Era Jokowi*, Kompas.com, 26 Maret 2017
- Pujiriyani, Dwi Wulan, dkk *Land Grabbing Bibliografi Beranotasi*, Yogyakarta: STPN Press
- Rahadian, Lalu, *Demo Tani: Reforma Agraria Bukan Sekedar Sertifikasi Tanah*, CNN Indonesia, Rabu, 27 September 2017.
- Risnarto, *Landreform plus di Indonesia*, Bulletin LMPD LAND, Edisi 04, Agt-Okt 07.
- Safitri, Myrna A. (Ed), *Untuk apa Pluralisme Hukum? Regulasi, Negosiasi dan Perlawanan dalam Konflik Agraria di Indonesia*, Jakarta : Epistema Institute, Huma, Forest People Programme, 2011.
- Spichiger, Rachel dkk, *Land Administration, Gender Equality and Development Cooperation, Lessons Learned and Challenges Ahead*, Danis Institute For Internasional Studies (DIIS) ReCom Publication, 2013.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- Wibowo, Eddi, dkk, 2004, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia.
- B. Jurnal**
- Gender dan Hak Atas Tanah*, Siaran Pers Sajogyo Insititute No 04/Sains/PP/09/ 2016.
- Gender dan Pembangunan: Konsep-konsep Dasar*, Bulletin DTE (Down to Earth) 99-100. Oktober 2014.
- Gender and Land Rights, Understanding Complexities; Adjusting Policies*, Policy Brief 8, Food and Agriculture Organization of the United Nations, March 2010.
- Kedudukan Perempuan dalam Perjuangan Pembaruan Agraria*, <http://www.sapa.or.id/lp/116-pjb/836-kedudukan-perempuan-dalam-perjuangan-pembaruan-agraria>
- Menemukan Hak Atas Tanah pada Standar Hak-Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Kontras, 2015.
- Menko Perekonomian Evaluasi kerjasama dengan WWF soal Reforma Agraria*, BBC Indonesia, 23 Oktober 2017.
- Perempuan, tanah dan sumber daya alam*, Down to Earth No 63, November 2004.
- Tim Penyusun Bappenas dan CIDA, *Indikator Gender untuk*

Perencanaan Pembangunan, Pengalaman Repelita VI, Jakarta : Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) bekerjasama dengan *Women's Support Project II- CIDA*, 2001.

Menyoal "*Reforma Agraria Jokowi-JK*", <http://www.kpa.or.id/news/blog/menyoal-reforma-agraria-jokowi-jk/>

Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2012 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah.

C. Peraturan Perundang-Undangan

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Ketetapan MPR Ketetapan MPR RI No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam;

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

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Kovenan Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan;

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya;