

ANALISIS DOKUMENTASI HAK ASASI MANUSIA



ASASI



Upaya Kemandirian Pangan
Sulawesi Selatan -
Lembaga Perlindungan Saksi & Korban

Kepri-01
Politik Beras
yang Tak Berkeadilan

Politik Pangan dan Problem HAM

Para pembaca Buletin ASASI yang kami banggakan,

ASASI Edisi September – Oktober 2008 ini kembali hadir ke hadapan Anda sekalian dengan mengusung tema “**Politik Pangan dan Problem HAM**”. Tema ini menjadi penting karena ketika kita berbicara tentang politik pangan dalam kaitannya dengan problem hak asasi manusia (khususnya hak atas pangan), maka secara langsung kita akan bertanya kepada pemerintah beberapa pertanyaan berikut ini: (1) Regulasi-regulasi apa saja yang menunjukkan kebijakan dan strategi pangan di Indonesia? (2) Institusi-institusi apa saja yang menjalankan kebijakan dan strategi pangan yang ada? (3) Apa saja kebijakan pangan yang pro dan anti-petani? (4) Bagaimana dengan sistem ketahanan pangan dan kaitannya dengan pemenuhan hak atas pangan?

Pertanyaan-pertanyaan di atas secara cermat coba dibahas dalam 2 Laporan Utama ASASI kali ini (**Sistem Pangan Nasional dan Kebijakan Perberasan Nasional dan Pemenuhan Hak Pangan**) yang memperlihatkan bahwa hak atas pangan adalah hak asasi manusia sebagaimana tertuang dalam UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan sejalan dengan Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang diratifikasi pada 28 Oktober 2005 melalui UU No. 11 Tahun 2005. Selain Laporan Utama yang membahas politik pangan dan persoalan hak asasi manusia, kolom tetap lainnya (seperti: Laporan Khusus, Daerah, Nasional, Internasional, Perspektif, dan Resensi Buku) juga hadir dengan isu-isu aktual yang ada.

Akhirnya, kami mengucapkan selamat membaca, semoga Buletin ASASI dapat memberikan tambahan pengetahuan kepada para pembaca, khususnya tentang politik pangan dan persoalan hak asasi manusia yang ada di dalamnya.

Salam

Redaksi ASASI

Tulisan, saran, kritik, dan komentar dari teman-teman dapat dikirimkan via email di bawah ini:

asasi@elsam.or.id

Hai.....ASASI:

Perkenalkan saya Agustinus Jehandur, Guru pada salah satu SMP di Manggarai Barat-NTT. Kami sangat berharap agar dapat dikirimkan Buletin ASASI ke Sekolah kami sehingga dapat menambah pengetahuan bagi anak didik kami, khususnya pengetahuan mengenai hak asasi manusia. Demikian permohonan kami, atas kerjasamanya kami ucapkan terima kasih.

Buletin ASASI dapat dikirimkan ke alamat kami di bawah ini:

SMP Gaya Baru Nangalili Lembor
Manggarai Barat. Wae Nakeng 86553
Flores-NTT

Terima kasih

Salam

Agustinus Jehandur, S. Fil.

Guru SMP Gaya Baru Nangalili Lembor-Manggrai Barat

Redaksi:

Saudara Agustinus, kami akan mengirimkan secara rutin tiap Edisi dari penerbitan Buletin ASASI ke Sekolah anda. Semoga Buletin ASASI dapat bermanfaat bagi anak didik anda.

Tulisan, saran, kritik, dan komentar dari teman-teman dapat dikirimkan via email di bawah ini:

asasi@elsam.or.id

SISTEM PANGAN NASIONAL

Oleh Lefidus Malau
(Sekjen REBUNG)¹

Rintihan jutaan bayi dan anak busung lapar² dan tangisan orangtua yang memeluk anaknya yang mati kelaparan semakin sayup ditindih keramaian peringatan 100 Tahun Kebangkitan Nasional dan kebingaran Partai-partai Politik yang saling berebut ruang publik. Dalam kegempitaan pesta dan kampanye politik, belum terdengar kumandang pernyataan dari partai-partai atau para politisi yang menyatakan bahwa *kecukupan pangan bagi seluruh rakyat Indonesia* sebagai proyek utama politik. Belum juga tampak kecerdasan dan kesigapan administrasi pemerintah bekerja dalam kerangka organisasi yang padu bergerak cepat mengatasi soal kelaparan. Dalam keadaan *dissonance* seperti ini, saya teringat sebuah potongan pidato seorang pejuang pembebasan Cuba, Che Guevara, “*Our duty is, I repeat, first of all, before anything else, to see to it that no one in Cuba goes without food (President of the National Bank, Cuba, 1960).*”³

Ada postulasi yang menyatakan bahwa keberadaan (jutaan) orang lapar,⁴ apalagi bayi dan anak-anak, merupakan pengujian utama terhadap adil dan efektifnya sistem sosial dan ekonomi di sebuah negara. Demikian mendasar fungsinya, sehingga sistem pangan masyarakat (produksi – distribusi – konsumsi) dapat dipakai sebagai jendela untuk memahami sebuah masyarakat. Melalui berbagai kejadian busung lapar dan kematian akibat kelaparan, tulisan ini ingin memeriksa keadilan dan keefektifan kebijakan dan strategi pangan nasional di Indonesia.

Tentang Kecukupan Pangan

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang menjadi dasar berdirinya Republik Indonesia menyatakan, antara lain, bahwa setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 27, Ayat 2); bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Pasal 33, Ayat 3); bahwa fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara (Pasal 34). Selanjutnya, Undang-Undang No. 7 tahun 1996 tentang Pangan menyatakan: (a) bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia dalam mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional; (b) bahwa pangan yang aman, bermutu, bergizi, beragam, dan tersedia secara cukup merupakan prasyarat utama yang harus dipenuhi dalam upaya terselenggaranya suatu sistem pangan yang memberikan perlindungan bagi kepentingan kesehatan serta makin berperan dalam meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

¹ REBUNG adalah organisasi rakyat yang bergerak dibidang pengembangan ekonomi berbasis lingkungan di Depok, Jawa Barat. E-mail : lefidus@yahoo.com atau lefidus@gmail.com.

² Harian Kompas tanggal 28 Mei 2005 menulis bahwa kasus busung lapar yang menyerang Indonesia mencapai angka delapan persen. Sesuai dengan proyeksi penduduk Indonesia yang disusun Badan Pusat Statistik tahun 2005, jumlah anak usia 0-4 tahun di Indonesia mencapai 20,87 juta. Itu berarti saat ini ada sekitar 1,67 juta anak balita yang menderita busung lapar yang sebagian besar berada di wilayah pedesaan.

³ Pemerintahan diktator Fulgencio Batista disingkirkan pada tahun 1958. Setelah melewati 10 tahun masa kritis, tidak ada berita yang menyatakan tentang keberadaan kasus kelaparan di Cuba, walaupun negara itu mendapat tindakan embargo ekonomi dari Amerika Serikat dan para sekutunya selama puluhan tahun.

⁴ Banyaknya penduduk miskin yang rentan rawan pangan (diolah dari data BPS) tahun 2006 mencapai 39,3 juta (17,75 %) dan yang sangat rawan pangan sekitar 10,04 juta (4,52 %); tahun 2007 jumlah penduduk miskin 37,17 juta (16,58 %) dan yang sangat rawan pangan sekitar 5,71 juta (2,55 %).

Dengan jelas dan tegas, pasal-pasal UUD 1945 dan UU Pangan memberikan jaminan pada setiap rakyat Indonesia hak atas kecukupan pangan. Soal selanjutnya adalah seperti apa yang disebut kecukupan pangan dan bagaimana negara menjaminkannya?

Pangan à la Indonesia

Seperti apa gerangan bentuk pangan yang bermutu dan bergizi à la Indonesia? Prof Poerwo Soedarmo pada tahun 1950 menciptakan slogan "Empat Sehat Lima Sempurna", yaitu: (1) makanan pokok, (2) lauk-pauk, (3) sayur-sayuran, (4) buah-buahan, dan (5) susu. Logo berbentuk lingkaran menempatkan kelompok makanan 1 sampai dengan 4 di sisi dalam lingkaran mengelilingi kelompok ke-5, yaitu susu, di bagian tengah. Selanjutnya, Direktorat Bina Gizi Masyarakat dari Departemen Kesehatan menyusun Pedoman Umum Gizi Seimbang (**PUGS**) pada tahun 2002. Sesuai dengan hasil Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi tahun 1998, dibuat satu logo PUGS yang berbentuk kerucut atau "tumpeng" yang terdiri dari empat tingkat. Secara berturut-turut, tingkat dasar menggambarkan kelompok makanan sumber zat tenaga atau energi, yaitu padi-padian, umbi-umbian, dan tepung-tepungan; tingkat kedua berisi kelompok makanan sumber zat pengatur, yaitu sayur-sayuran dan buah-buahan; tingkat ketiga berisi kelompok makanan sumber zat pembangun, yaitu makanan hewani (termasuk susu) dan nabati; dan tingkat tertinggi berisi minyak dan lemak.

Pada tahun 2005, Menteri Kesehatan⁵ mengeluarkan tabel Angka Kecukupan Gizi (**AKG**) untuk rakyat Indonesia. Tabel itu mencantumkan unsur-unsur dalam satuan jumlah yang ideal untuk dikonsumsi rakyat Indonesia per hari : *Energi, Protein, Vit A, Vit D, Vit E, Vit K, Thiamin, Riboflavin, Niacin, Asam Folat, Piridoksin, Vit B12, Vit C, Kalsium, Fosfor, Magnesium, Besi, Yodium, Seng, Selenium dan Mangan.*⁶ Walaupun nama unsur-unsur dan angka dalam tabel tersebut tidak banyak artinya bagi awam, namun keputusan tersebut menunjukkan bahwa otoritas kesehatan di negara ini mengakui bahwa kecukupan pangan bukanlah sekedar terisinya perut rakyat dengan "sesuatu." Ada kandungan komposisi unsur-unsur tertentu dan dalam satuan jumlah tertentu untuk dapat menyatakan bahwa "sesuatu" dapat disebut sebagai **pangan** yang **bermutu** dan **bergizi**. Salah satu bentuk sederhana adalah semangkuk bubur dari tanaman lokal seperti singkong, tapioka, ubi, sukun, sagu, jagung atau beras (kalau ada) dicampur dua genggam sayuran daun hijau ditambah sepotong ikan, telur, tahu atau tempe serta seiris buah seperti manga, pepaya atau segelas jus buah jambu biji.

Untuk sekarang ini, rumusan **PUGS** memberi pegangan tentang apa saja yang harus diperhatikan ketika membahas Kebijakan Pangan Nasional. Selanjutnya, bagaimana negara menjamin kecukupan pangan sesuai norma-norma kesehatan yang diadopsinya?

Strategi dan Kebijakan Pangan Nasional

Berdasarkan **PUGS**, sumber zat tenaga atau energi adalah berbagai jenis tanaman dalam kelompok padi-padian, umbi-umbian dan tepung-tepungan. Akan tetapi, ketika ada pernyataan internasional tentang kerawanan pangan yang hebat di seluruh dunia pada tahun 1960-1970, pemerintah Indonesia mencanangkan program swasembada beras pada tahun 1980-an. Ketika pulau Jawa tidak mampu menyangga beban produksi pangan akibat industrialisasi pada tahun 1990-an, lahir kebijakan pembukaan sawah sejuta hektar di Kalimantan. Setelah tahun 1990-an, ketika masyarakat miskin dianggap tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan, muncul program

⁵ Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 1593/Menkes/SK/XI/2005 tentang Angka Kecukupan Gizi Bagi Bangsa Indonesia.

⁶ Keputusan tersebut secara khusus menyatakan bahwa rata-rata kecukupan energi dan protein bagi penduduk Indonesia per hari per kapita masing-masing adalah 2000 Kal dan 52 g pada tingkat konsumsi, dan 2200 Kal dan 57 g pada tingkat penyediaan.

raskin.⁷ Tiga contoh kebijakan nasional itu menunjukkan bahwa pemerintah menerjemahkan pangan = beras. Persamaannya, rawan pangan = rawan beras.⁸ Semua itu menjelaskan mengapa seluruh potensi, strategi dan regulasi kebijakan pangan nasional diarahkan untuk meningkatkan produksi beras dan/atau import beras.⁹ Akibatnya, diversifikasi produksi dan konsumsi bahan sumber zat tenaga lambat-laun menghilang dari kelompok-kelompok masyarakat Indonesia.

Bagaimana perhatian pemerintah terhadap tingkat kedua tumpeng PUGS yang berisi kelompok makanan sumber zat pengatur, yaitu sayur-sayuran dan buah-buahan. Survei Pemantauan Status Gizi dan Kesehatan oleh Helen Keller Foundation selama 1998-2002 menunjukkan kenyataan tentang 10 juta anak balita – setengah dari populasi anak balita di Indonesia pada masa itu – menanggung resiko kekurangan Vitamin A.¹⁰ Disebutkan, makanan sehari-hari anak-anak tersebut berada di bawah angka kecukupan Vitamin A yang ditetapkan untuk anak balita, yaitu 350-460 *Retino Ekuivalen* per hari. Tragedi ini tidak akan menimpa jutaan balita di Indonesia bila sayuran daun hijau¹¹ menjadi bagian makanan sehari-hari. Padahal, sehelai daun singkong mengandung cukup karoten untuk keperluan seorang anak per hari. Tragedi. Di negara dengan wilayah membentang sepanjang garis khatulistiwa dengan iklim yang cocok untuk menanam segala jenis sayuran hijau dan buah-buahan tropis sepanjang tahun, ada 10 juta bayi menanggung resiko kekurangan Vitamin A. Sementara, pemerintah daerah di era otonomi lebih tertarik mengerahkan segala potensi untuk mengembangkan tanaman cokelat, kopi, kacang mede, rami, karet dan kelapa sawit di tanah yang mestinya ditumbuhi tanaman pangan.

Selanjutnya tentang kecukupan kelompok makanan sumber zat pembangun (protein). Sejak awal, pembicaraan mengenai pangan masih bertumpu pada sumber daya alam di daratan. Padahal, sebagai negara dengan potensi garis pantai sepanjang 81.000 km¹² dengan ekosistem perairan laut semi tertutup (*semi-closed waters*) yang cukup banyak dan kekayaan sumber daya hayati laut terbesar kedua di dunia, sumber daya ikan (*fin fish* dan *shell fish*) dan budidaya kelautan (*marikultur*) seharusnya dapat menjadi salah satu tumpuan penyedia pangan nasional.¹³ Pada tahun 2003, total produksi ikan Indonesia mencapai 5,92 juta ton (FAO, 2006),¹⁴ dan produksi perikanan budidaya sampai tahun 2005 mencapai 1.295.300 ton.¹⁵ Dengan garis pantai

⁷ Sispariyadi. 2005. Desa Rawan Pangan dan Program Raskin. Warta Pedesaan PSPK UGM No. 05/XXIII/Mei 2005.

⁸ Dalam kasus terjadi rawan pangan di satu wilayah, pemerintah segera mengirim beras ke daerah tersebut, walaupun makanan pokok rakyat di wilayah tersebut bukan beras, melainkan umbi-umbian.

⁹ Indonesia bergantung pada beras (padi) sebagai komoditi pangan utama sekitar 139,15 kg/kap/thn.

¹⁰ Anak yang tidak dicukupi kebutuhan Vitamin A akan mengalami gangguan kesehatan mata, kemampuan penglihatan dan kekebalan tubuh. Laporan survei itu lebih jauh menyatakann bahwa sebagian anak-anak balita itu menderita penyakit mata dalam stadium lanjut akibat kekurangan Vitamin A, sehingga tidak dapat disembuhkan. Anak-anak balita tersebut mengalami kerusakan bola mata dari keratomalasia (sebagian dari hitam mata melunak seperti bubur), ulaserasi kornea (seluruh bagian hitam mata melunak seperti bubur) hingga kondisi parah *xerofthalmia scars* (bola mata mengecil dan mengempis). *Kompas*, 30 Juli 2003.

¹¹ Zat yang disebut karoten ada hubungannya dengan warna hijau daun. Karoten dalam tubuh manusia dirubah menjadi vitamin A. Prof. Dr. Poorwo Soedarmo dan kawan-kawan telah membuat sebuah daftar sederhana sayuran hijau khas Indonesia yang dapat ditanam dengan mudah di wilayah Indonesia: bayam, beluntas, enceng padi, gelang, gedi, gondola, genjer, jotang, kabak, kacang panjang, kaki kuda, krokot, kangkung, katuk, kemangi, kelor, labu-labuan, leunca, mangkogan, melinjo, mengkudu, paku sayur, pepaya, sawi putih, selada air, sesawi, singkong, turi, talas, ubi jalar dan yute.

¹² Data Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) tahun 2004.

¹³ Data FAO tahun 2000 menyatakan bahwa saat ini, ikan menyumbang sekitar 13,8 – 16,5 % terhadap asupan protein hewani manusia.

¹⁴ Komisi Nasional Pengkajian Sumberdaya Perikanan Laut dalam buku "Potensi, Pemanfaatan dan Peluang Pengembangan Sumberdaya Ikan Laut di Perairan Indonesia," tahun 1998, menyatakan bahwa potensi sumberdaya ikan laut di perairan Indonesia adalah 6,26 juta ton per tahun.

¹⁵ Sementara itu, potensi total lahan budidaya di kawasan pesisir (budidaya udang/tambak) mencapai 913.000 hektar. Namun demikian, pemanfaatan lahan budidaya untuk tambak masih belum optimal karena baru mencapai sekitar 40 % atau 344.759 hektar. Sebagai ilustrasi, dengan produktivitas tambak sebesar 3 ton/ha maka apabila seluruh potensi

sepanjang itu, luas potensial perairan laut untuk marikultur bisa mencapai 24 juta hektar. Dengan produktivitas 2 ton per ha per tahun, produksi potensial marikultur laut bisa mencapai 48 juta ton per tahun.¹⁶ Dengan potensi sebesar ini, kecukupan protein bagi penduduk Indonesia per hari per kapita sebesar 52 g pada tingkat konsumsi dan 57 g pada tingkat penyediaan seharusnya bisa dipenuhi. Akan tetapi, walaupun Undang-undang No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan telah diganti dengan Undang-undang No. 31 tahun 2004, ketersediaan ikan sebagai sumber protein nabati tetap saja masih belum dapat dipehuni. Ironisnya, salah satu kelompok penduduk miskin yang rentan rawan pangan adalah para nelayan.

Penutup

Kembali ke UUD 45 yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan; bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; bahwa fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara. Ketidakmampuan negara mencukupi pangan bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan pelanggaran atas UUD 45. *Act of omission* berlangsungnya busung lapar dan kematian akibat kelaparan yang terus berkelanjutan adalah *act of commission*. Tindakan ini adalah kejahatan atas kemanusiaan.

lahan dimanfaatkan maka produksi yang bisa dihasilkan dari budidaya di kawasan pesisir mencapai 2,739,000 ton per musim tanam atau kurang lebih 5,478,000 ton per tahun.

¹⁶ Akselerasi ini tentu saja tidak bisa linier, karena harus diimbangi dengan antisipasi terhadap eksternalitas negatif budidaya perikanan seperti pencemaran perairan dan lain sebagainya.

Kebijakan Perberasan Nasional dan Pemenuhan Hak Pangan

Oleh Witoro

(Koordinator Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan)

Sebagai salah satu di antara tiga mega-biodiversity dunia, Indonesia sesungguhnya memiliki banyak spesies tanaman pangan. Ada ratusan spesies tanaman biji-bijian, sagu, umbi-umbian, kacang-kacangan, buah-buahan, sayur-sayuran, bumbu dan rempah-rempah serta bahan minuman. Berbagai tanaman pangan dimanfaatkan oleh penduduk di seluruh pelosok nusantara sejak ratusan tahun lalu. Namun, kebijakan pertanian pangan yang terfokus pada beras membuat berbagai tanaman sumber pangan non-beras itu terabaikan.

Saat ini beras menjadi bahan pangan pokok 95% penduduk dan menyumbang konsumsi energi dan protein lebih dari 55%. Konsumsi perkapita beras penduduk Indonesia terus meningkat, misalnya antara tahun 1971-2004 meningkat dari sekitar 105 menjadi 128 kg/kapita/tahun. Sementara konsumsi umbi-umbian, pangan hewani, sayuran, buah dan kacang-kacangan sangat rendah. Usaha tani padi juga memberikan kesempatan kerja dan pendapatan bagi jutaan rumah tangga pedesaan. Pada tahun 2002, sekitar 23 juta dari total 52 juta keluarga di Indonesia terlibat proses budidaya padi.

Sistem perberasan kemudian menjadi penentu sistem pangan nasional, pemenuhan hak pangan dan kelangsungan hidup rakyat. Sistem perberasan juga merupakan bagian penting kebudayaan serta penentu stabilitas ekonomi dan politik Indonesia sehingga disebut sebagai komoditas “strategis.” Hampir semua pemerintah di dunia, baik di negara berkembang maupun negara maju, selalu melakukan kontrol dan intervensi terhadap komoditas pangan strategis seperti beras untuk ketahanan pangan dan stabilitas politik.

Kebijakan Perberasan Nasional

Kebijakan perberasan, khususnya peningkatan produksi padi telah dilakukan sejak awal Indonesia merdeka. Paling tidak ada tiga tonggak besar kebijakan perberasan nasional, yakni era Orde Lama (1945-1965), Orde Baru (1966-1998) dan liberalisasi perdagangan (1998–sekarang). Semangat kemerdekaan melandasi Pemerintah Orde Lama untuk mengembangkan program swasembada pangan, khususnya beras. Pemerintah membentuk Komando Tertinggi Operasi Ekonomi (KOTOE) yang diketuai Presiden. Program yang dikembangkan antara lain pengembangan kelompok tani, prasarana pertanian, penyuluhan teknologi Panca Usaha Tani, serta menyediakan bibit unggul, pupuk dan pestisida. Labilnya situasi politik dan kecilnya anggaran menyebabkan program itu tidak mencapai sasaran.

Upaya penting yang dilakukan saat itu adalah kebijakan agraria yang terwujud dalam Undang-Undang Pokok Agraria No.5 tahun 1960, UU No.56 tahun tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, dan UU Perjanjian Bagi Hasil No. 2 tahun 1960. Kebijakan agraria ini dilakukan untuk merombak struktur agraria kolonial dan struktur sosial penghambat tercapainya kesejahteraan rakyat karena kesenjangan akses tanah. Program yang cukup berhasil saat itu, yakni program Swasembada Bahan Makanan pada tahun 1963/1964 yang diwujudkan melalui penyelenggaraan pusat-pusat intensifikasi yang juga menjadi pusat bimbingan Koperasi Produksi Pertanian. Program DEMAS (Demonstrasi Massal) ini dianggap sukses sehingga diperluas 15 kali lipat. Setelah diambil alih oleh KOTOE pada Agustus 1965, program itu disebut Bimas Nasional dan diperluas menjadi 150.000 hektar lahan di pulau Jawa dan luar Jawa.

Pemerintah Orde Baru yang kemudian berkuasa tidak melaksanakan reforma agraria namun melanjutkan program swasembada beras. Pada tahun 1968/1969 Pemerintah Orba memperbarui program BIMAS Nasional dengan nama baru BIMAS Gotong Royong. Berbeda dengan program lama yang relatif mandiri, Bimas baru melibatkan perusahaan pertanian asing dan lembaga keuangan internasional. Selain mengembangkan Bimas baru dengan Panca Usaha taninya, Pemerintah juga membangun industri pupuk berkapasitas besar, menetapkan harga eceran tertinggi (HET) dan mendistribusikan pupuk bersubsidi. Sarana irigasi dibangun dan diperbaiki baik yang berskala besar, sedang maupun kecil. Kebijakan stabilisasi harga gabah dan beras dibuat dengan menetapkan harga dasar, stabilisasi harga dalam negeri. Stabilisasi harga dilakukan oleh Bulog dengan hak monopoli pengadaan dalam negeri, impor, penyimpanan dan penyaluran beras.

Dukungan program yang lengkap, besar dan sentralistis memungkinkan produksi padi Indonesia meningkat. Jika pada tahun 1965 produksi beras per hektar hanya 1,7 ton, maka tahun 1980 meningkat hampir dua kali lipat, yakni 3,3 ton per hektar. Produksi padi pada periode 1969-1990 meningkat lebih dari 4.5% rata-rata per tahun. Peningkatan itu mencapai puncaknya pada tahun 1984 pada saat Indonesia berswasembada beras. Harga gabah pada saat itu juga relatif stabil. Namun setelah tahun 1984, dukungan pembangunan perberasan nasional semakin berkurang. Pembangunan nasional diarahkan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi melalui pengembangan industri. Sebagai akibatnya produksi padi tidak pernah dapat memenuhi kebutuhan nasional dan menyebabkan Indonesia kembali menjadi importir beras. Impor besar-besaran kembali dilakukan tahun 1995 sebesar 3 juta ton.

Tahun 1998 merupakan tahun penting bagi sejarah perberasan nasional. Banjir yang sebagai akibat “El-Nino” menyebabkan produksi padi merosot sekitar 4-5 persen. Pada saat yang sama terjadi krisis ekonomi yang membuat banyak penduduk kehilangan pekerjaan serta pendapatannya menurun sehingga tingkat kemiskinan meningkat tajam. Dalam situasi itu datang saran IMF untuk meliberalisasi sektor pertanian. Liberalisasi pertanian diwujudkan dengan menghapus berbagai instrumen kebijakan beras seperti subsidi input, monopoli Bulog, dan subsidi lainnya. Subsidi pupuk dicabut yang diikuti dengan liberalisasi pupuk yang sebelumnya dimonopoli Pusri. Monopoli impor beras oleh Bulog dicabut pada akhir tahun 1999 dan impor terbuka bagi siapa saja sehingga tidak terkontrol. Karena tak adanya persiapan yang memadai sehingga mendorong banjir impor beras, sejak itu politik perberasan Indonesia telah menganut mekanisme pasar bebas. Kebijakan itu membawa Indonesia sebagai salah satu negara paling liberal di dunia dalam ekonomi pangan (beras, gula, gandum, kedelai, dan sebagainya). Liberalisasi itu diperkuat dengan kebijakan pendukungnya seperti UU Perlindungan Varietas Tanaman, UU Sumber Daya Air, UU Perkebunan, UU Penanaman Modal dan lainnya.

Hak Petani atas Produksi Pangan dan Pendapatan yang Layak

Indonesia mengakui pangan sebagai hak asasi manusia seperti tertuang dalam UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan PP No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. UU Pangan menjelaskan: *“bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia dalam mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional.”* Ratifikasi terhadap *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, pada 28 Oktober 2005, melalui UU No. 11 Tahun 2005 memperkuat pengakuan tersebut. Hak atas pangan berarti Pemerintah harus tidak membuat tindakan yang mengakibatkan meningkatnya angka kelaparan, kerawanan pangan dan malnutrisi. Hal itu juga berarti bahwa Pemerintah harus melindungi rakyat dari tindakan pihak-pihak lain yang mengakibatkan pelanggaran terhadap hak atas pangan. Pemerintah juga harus, melakukan investasi untuk menghapus kelaparan melalui optimalisasi ketersediaan berbagai sumber daya.

Hak atas pangan bukan berarti belas kasihan, tetapi memastikan agar seluruh penduduk memiliki kemampuan untuk dapat memenuhi kebutuhan pangannya sendiri secara bermartabat (<http://www.righttofood.org>).

Kelangsungan usaha padi yang dilakukan para petani sangat ditentukan oleh akses dan kontrol mereka terhadap sumber-sumber produksi padi, terutama lahan, air, benih, dan pupuk. Akses terhadap sumber produksi pangan, khususnya tanah yang cukup merupakan elemen kunci terpenuhinya hak pangan. Tiada atau kecilnya akses terhadap tanah menyebabkan rakyat tidak dapat memproduksi pangan sendiri atau tidak bisa memperoleh pendapatan sehingga terjebak dalam lingkaran kemiskinan dan kelaparan. Hak petani atas tanah dihadapkan dengan penurunan luas lahan karena konversi lahan pertanian. Data potensi desa 1999-2002 mencatat penurunan luas lahan sawah 35.827 ha/tahun di Jawa dan 91.577 ha di luar Jawa sehingga seluruhnya 141.286 ha/tahun. Sedangkan Sensus Pertanian 1983-2003 mencatat laju penurunan luas sawah seluruh Indonesia 34.700 ha/tahun. Walaupun besarnya bervariasi, semua data resmi konsisten menunjukkan penurunan absolut luas baku lahan sawah. Di sisi lain, terjadi peningkatan jumlah rumah tangga petani, dalam 10 tahun terakhir meningkat dari 20,8 juta menjadi 25,6 juta keluarga.

Kondisi itu menyebabkan merosotnya akses petani terhadap tanah. Hasil PATANAS 2007 menunjukkan luas pemilikan lahan sawah di Jawa (0.451 ha per petani) dan luar Jawa (0.338 ha per petani). Di Jawa terdapat 30.4% petani tanpa sawah dan di luar Jawa 38.6%. Ketimpangan distribusi penguasaan lahan sawah di luar Pulau Jawa 60% lahan sawah yang dikuasai oleh sekitar 25% petani. Di Pulau Jawa ketimpangan distribusi penguasaan lahan sawah sekitar 60% lahan sawah dikuasai oleh 17.6%. Jaringan irigasi teknis adalah kunci untuk meningkatkan hasil per luasan panen, intensitas tanam dan stabilitas produksi. Menurunnya dukungan anggaran sejak pertengahan 1980-an membuat kualitas jaringan irigasi merosot. Dari 6.771.826 ha sawah irigasi, 1.519.875 ha (22,44%) di antaranya mengalami kerusakan berat dan ringan. Dari 273 waduk yang ada, 19 buah (6,96%) di antaranya mengalami kerusakan, 14 buah atau 5,13% rusak ringan dan 5 buah (1,83%) rusak berat. Hal itu mengakibatkan hilangnya kesempatan menanam setiap tahun sekitar 1,5 juta ha sawah (Maulana dkk, 2006).

Benih padi sawah yang cocok dengan situasi lokal merupakan kunci keberhasilan usaha tani padi. Tidak mudah bagi petani kecil untuk memperoleh benih padi berkualitas dengan harga murah dan mudah didapat. Benih padi varietas unggul yang sekarang banyak dipakai berkualitas rendah. Hal itu disebabkan penggunaan benih sebar yang terus-menerus oleh petani dalam jangka waktu lama melalui proses seleksi mandiri tanpa ada pemurnian. Perubahan *genotipe* memicu penurunan produktivitas yang berakibat menurunnya pendapatan petani. Jika rata-rata tingkat kehilangan hasil akibat penggunaan benih tidak berkualitas sebesar 5-10 persen, maka potensi kehilangan produksi beras setahun bisa mencapai 3,296 juta ton (Kompas, 2007). Kesuburan tanah juga menentukan keberhasilan usaha padi. Namun penggunaan lahan sawah secara intensif dan penggunaan pupuk tinggi menyebabkan turunnya kesuburan tanah. Kemudian muncul sindroma "*lahan lapar pupuk*" di mana intensitas penggunaan pupuk harus ditingkatkan terus agar hasil tidak menurun. Saat ini penggunaan pupuk pada usaha tani padi sawah jauh di atas titik optimalnya. Penggunaan pupuk urea 270 kg/ha atau 50% di atas dosis optimalnya (189 kg/ha), dan penggunaan pupuk SP-36 103 kg/ha lebih dari dua kali dosis optimalnya (48 kg/ha). Penggunaan pupuk secara berlebihan tidak saja meningkatkan biaya pokok produksi tetapi juga menurunkan produksi dan laba usaha tani.

Harga gabah dan beras yang layak menentukan keberlanjutan usaha tani dan kesejahteraan petani. Meskipun tingkat produktivitas padi di Indonesia relatif tinggi, yakni 4,69 ton/ha (2007) dan cenderung terus meningkat, namun kesejahteraan petani justru turun terus. Dari indikator nilai *Revenue-Cost* pertanian padi selama 2004-2007 diketahui bahwa kesejahteraan petani yang diukur

dari pendapatan riil-nya turun sekitar 4-5%. Inpres No. 1/2008 menetapkan HPP untuk gabah kering panen Rp.2.200 per kg atau naik 10% dari sebelumnya. Harga gabah kering giling di gudang Bulog ditingkatkan 9,23% menjadi Rp.2.840 dan harga beras di gudang Bulog dinaikkan 7,5% menjadi Rp.4.300 per kg. Namun HPP itu masih jauh dari biaya produksi padi dan biaya hidup petani selama setahun terakhir ini, yang naik sekitar 25% (Bisnis Indonesia, 2008).

Kebijakan Perberasan Berbasis Hak Petani

Lemahnya akses dan kontrol petani padi terhadap sumber daya produksi yang penting serta harga yang layak menunjukkan bahwa kebijakan dan program yang selama ini dikembangkan pemerintah belum menjawab kebutuhan dan hak atas pangan. Kebijakan yang dikembangkan cenderung tidak melindungi dan mendukung petani. Kebijakan privatisasi tanah, benih, dan air justru membuat petani kehilangan akses dan kontrol terhadap pendukung utama usaha tani mereka. Kebijakan yang dibuat juga masih parsial jangka pendek seperti Harga Pembelian Pemerintah (HPP) gabah dan beras, impor, tarif, dan subsidi input (benih dan pupuk). Bahkan implementasi kebijakan jangka pendek sekalipun dalam kenyataannya belum terlaksana dengan baik untuk membuat petani kecil dan buruh tani memperoleh hak-haknya. Kebijakan yang tidak berpihak kepada petani itu-lah yang menyebabkan kemiskinan dan kerawanan pangan di pedesaan tidak pernah berkurang. Data kemiskinan BPS tahun 2006 mencatat rakyat miskin di Indonesia berjumlah 39.10 juta orang atau 17,75 persen dari total penduduk. Sebanyak 24,76 juta (21%) penduduk miskin itu berada di daerah pedesaan dan umumnya terlibat atau berhubungan dengan sektor pertanian. Data BPS 2007 menunjukkan bahwa 72 persen kelompok petani miskin dari subsektor pertanian pangan.

Mengingat pentingnya peran sektor perberasan serta peran serta hak petani dalam sistem pangan nasional maka pemerintah perlu segera membuat kebijakan perberasan yang komprehensif yang berbasis hak-hak petani produsen padi. Kebijakan baru nanti diharapkan dapat melindungi dan meningkatkan akses petani terhadap sumber daya penting untuk produksi padi, yakni tanah, air irigasi, benih dan pupuk serta harga yang layak bagi petani. Dukungan anggaran yang memadai serta komitmen yang kuat dari pemerintah dalam menjalankan kebijakan baru merupakan kunci pembaruan sistem perberasan di tingkat nasional, daerah dan lokal. Peningkatan akses petani miskin dan buruh tani terhadap tanah dilakukan dengan reforma agraria secara konsisten. Masih tersedia lahan yang cukup luas untuk dimanfaatkan. Menurut Puslitbangtanak (2002) masih ada 87,1 juta ha areal yang potensial dijadikan wilayah pertanian. Sementara menurut RPPK kita masih memiliki potensi lahan untuk pertanian sebesar 32 juta ha serta lahan terlantar 11,5 juta ha dan pekarangan 5,4 juta ha.

Sementara untuk meningkatkan akses terhadap air irigasi, benih dan pupuk perlu dilakukan dengan penguatan organisasi petani agar lebih mandiri dalam pengelolaan irigasi, dalam memproduksi benih bermutu dan dalam memproduksi pupuk organik berbasis sumber daya lokal. Pengembangan pemasaran beras secara mandiri oleh petani dilakukan antara lain melalui koperasi petani untuk membangun jaringan pemasaran dan memperoleh harga yang layak. Organisasi petani yang kuat dan cerdas juga akan menjadi kekuatan untuk memperjuangkan hak pangan mereka. Pembaruan sistem perberasan ini akan memberi pilihan leluasa kepada komunitas lokal guna membuat kebijakan pangan mereka secara berdaulat dalam mengelola produksi, penyimpanan, distribusi, dan konsumsi padi dan bahan pangan lainnya. Sistem ini diharapkan mampu membuat masyarakat lebih tahan atau lentur terhadap gempuran globalisasi, perubahan iklim dan tantangan lainnya. Pemenuhan pangan berbasis sumber daya lokal akan menurunkan bahkan menghilangkan pemborosan biaya transpor dan pencemaran yang diakibatkan impor pangan dari negara-negara lain.

Selamat Bekerja Lembaga Perlindungan Saksi & Korban

Oleh Supriyadi Widodo Eddyono¹
(Koordinator Pelayanan Hukum di ELSAM)

Pada hari Rabu, 9 Juli 2008, setelah melalui proses seleksi, akhirnya Komisi III DPR mengeluarkan 7 nama anggota Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). Walaupun sebagian besar dari ketujuh orang ini belum begitu di kenal oleh masyarakat Indonesia, namun paling tidak ketujuh anggota ini diharapkan akan mampu menggerakkan mesin perlindungan di LPSK. Kita hanya tinggal menunggu kinerja, implementasi visi dan misi yang telah mereka janjikan dalam pesta seleksi beberapa waktu lalu. Masyarakat Indonesia sebenarnya telah menunggu lama berdirinya lembaga ini. Misalnya, di awal tahun 2000 ide untuk reformasi sistem hukum pidana yang pro terhadap saksi dan korban mulai digalang oleh beberapa organisasi maupun individu yang prihatin terhadap situasi dan kondisi yang dihadapi oleh para saksi-korban di Indonesia dengan membuat RUU versi masyarakat sipil. Namun tidak adanya perhatian yang serius oleh aparat penegak hukum terhadap mereka, mengakibatkan saksi-korban masuk dalam daftar masyarakat kelas dua dalam sistem acara hukum pidana kita. Dan baru pada tahun 2006, UU perlindungan ini disahkan dalam sistem hukum kita.

Hasil pemetaan umum yang dibuat oleh Koalisi Perlindungan Saksi juga menunjukkan hal yang memprihatinkan. Rata-rata Dari 100 % saksi yang mendukung proses peradilan pidana di Indonesia (saksi jaksa penuntut) hanya 10 % yang dapat terfasilitasi. Ini berarti ada 90 % yang tidak dilindungi haknya dan dibiarkan untuk melindungi atau memfasilitasi dirinya sendiri. Dan dari 10 orang saksi yang terfasilitasi tersebut, 8 % dilakukan karena faktor sedekah dari personel aparat penegak hukum dan 2 % difasilitasi secara resmi oleh institusi penegak hukum dan pengadilan. Kondisi yang lebih gawat justru terjadi kepada para korban tindak pidana. Dari 100 % korban, hanya 8 % yang mendapat fasilitas, itu pun sebagian besarnya dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil, dan disusul oleh institusi aparat penegak hukum dan pengadilan. Fakta-fakta ini menunjukkan bahwa saksi-korban masih masuk dalam daftar masyarakat kelas dua dalam sistem acara hukum pidana kita. Di Indonesia masalah utama bagi penerapan perlindungan terhadap saksi-korban yang paling utama adalah bagaimana cara merubah kultur dan cara pandang dari aparat penegak hukum dan pengadilan, termasuk pula pandangan para akademisi hukum kita yang berpandangan bahwa saksi-korban hanyalah alat pelengkap dalam proses penegakan hukum. Peraturan khusus lainnya yang mengatur tindak pidana dan hukum acara yang spesifik seperti undang-undang pencucian uang, terorisme, korupsi, Pengadilan HAM dan kekerasan rumah tangga juga sebagian telah mencantumkan hak-hak dan perlindungan saksi korban. Namun, selain bersifat parsial undang-undang tersebut tidak memberikan keseragaman bentuk perlindungan dan di samping itu sulit di implementasikan.

Berdirinya LPSK dan terpilihnya 7 orang anggota lembaga tersebut diharapkan mampu memecah rantai kondisi nestapa yang selama ini diterima oleh saksi-korban. Oleh karena itu, disamping anggotanya harus bekerja secara profesional, dukungan yang besar dari publik harus diberikan kepada lembaga ini. Dukungan ini penting karena LPSK merupakan lembaga baru, selain itu, mekanisme perlindungan saksi-korban juga merupakan hal yang baru dalam sistem hukum kita. Dukungan publik ini harus menjadi cambuk bagi para anggota yang terpilih, mereka harus bekerja sesuai dengan mandat dan kewenangannya, tidak pemalas dan tidak hanya butuh publisitas dan fasilitas karena seluruh saksi-korban yang ada di Indonesia akan memperhatikan keberadaan lembaga ini.

¹ Pengamat hukum perlindungan saksi dan korban, Inisiator Koalisi Perlindungan Saksi dan Korban.

Tabel 1.
Hak-hak saksi dan korban yang dimuat pada Pasal 5 UU PSK

Bunyi Pasal mengenai hak-hak yang dijamin oleh UU PSK	Penjelasan UU PSK
Huruf a Memperoleh perlindungan atas keamanan pribadi, keluarga, dan harta bendanya, serta bebas dari ancaman yang berkenaan dengan kesaksian yang akan, sedang, atau telah diberikannya;	Perlindungan semacam ini merupakan perlindungan utama yang diperlukan Saksi dan Korban. Apabila perlu, Saksi dan Korban harus ditempatkan dalam suatu lokasi yang dirahasiakan dari siapa pun untuk menjamin agar Saksi dan Korban aman.
Huruf b ikut serta dalam proses memilih dan menentukan bentuk perlindungan dan dukungan keamanan;	Cukup jelas.
Huruf c memberikan keterangan tanpa tekanan;	Cukup jelas.
Huruf d Mendapat penerjemah;	Hak ini diberikan kepada Saksi dan Korban yang tidak lancar berbahasa Indonesia untuk memperlancar persidangan.
Huruf e Bebas dari pertanyaan yang menjerat;	Cukup jelas.
Huruf f mendapatkan informasi mengenai perkembangan kasus; sampai batas waktu perlindungan berakhir.	Seringkali Saksi dan Korban hanya berperan dalam pemberian kesaksian di pengadilan, tetapi Saksi dan Korban tidak mengetahui perkembangan kasus yang bersangkutan. Oleh karena itu, sudah seharusnya informasi mengenai perkembangan kasus diberikan kepada Saksi dan Korban.
Huruf g mendapatkan informasi mengenai putusan pengadilan;	Informasi ini penting untuk diketahui Saksi dan Korban sebagai tanda penghargaan atas kesediaan Saksi dan Korban dalam proses peradilan tersebut.
Huruf h mengetahui dalam hal terpidana dibebaskan;	Ketakutan Saksi dan Korban akan adanya balas dendam dari terdakwa cukup beralasan dan berhak diberi tahu apabila seorang terpidana yang dihukum penjara akan dibebaskan.
Huruf i mendapat identitas baru;	Dalam berbagai kasus, terutama yang menyangkut kejahatan terorganisasi, Saksi dan Korban dapat terancam walaupun terdakwa sudah dihukum. Dalam kasus-kasus tertentu, Saksi dan Korban dapat diberi identitas baru.
Huruf j mendapatkan tempat kediaman baru;	Apabila keamanan Saksi dan Korban sudah sangat mengkhawatirkan, pemberian tempat baru pada Saksi dan Korban harus dipertimbangkan agar Saksi dan Korban dapat meneruskan kehidupannya tanpa ketakutan. Yang dimaksud dengan "tempat kediaman baru" adalah tempat tertentu yang bersifat sementara dan dianggap aman.
Huruf k memperoleh penggantian biaya transportasi sesuai dengan kebutuhan;	Saksi dan Korban yang tidak mampu membiayai dirinya untuk mendatangi lokasi, perlu mendapat bantuan biaya dari negara.
Huruf l Mendapat nasihat hukum;	Yang dimaksud dengan "nasihat hukum" adalah nasihat hukum yang dibutuhkan oleh Saksi dan Korban apabila diperlukan.
Huruf m memperoleh bantuan biaya hidup sementara	Yang dimaksud dengan "biaya hidup sementara" adalah biaya hidup yang sesuai dengan situasi yang dihadapi pada waktu itu, misalnya biaya untuk makan sehari-hari.

Sebagai sebuah lembaga baru, banyak tantangan yang akan dihadapi oleh lembaga ini, tantangan itu tidak hanya bersifat internal namun juga eksternal. Di samping itu, pengamatan dari koalisi perlindungan saksi terhadap proses lahirnya UU No 13 Tahun 2006 serta proses seleksi anggotanya menunjukkan bahwa LPSK ini justru miskin dukungan dari negara, inilah yang harus digarisbawahi. Karena miskinnya dukungan negara maka tantangan-tantangan yang akan muncul tersebut akan semakin berat untuk dihadapi, walaupun bukan tidak mungkin bisa diselesaikan.

Tantangan pertama adalah sikap ego sektoral atau kultur dari institusi dan aparat penegak hukum lainnya. Begitu sulit merubah kultur dan cara pandang dari aparat penegak hukum dan pengadilan, termasuk pula pandangan para akademisi hukum kita terhadap posisi saksi-korban termasuk hak-haknya, membuat para saksi-korban dihadapkan pada situasi yang serba sulit. KUHAP selama ini memaksa saksi-korban untuk membantu aparat penegak hukum, dan jika tidak dilakukan maka ancaman pidana sudah menunggu mereka.

Tabel 2
Kategori Tindakan dan Layanan yang diberikan LPSK

	Kategori Tindakan dan Layanan		Bentuk Perlindungan dan Bantuan serta Rujukan Pasalnya
1	Perlindungan fisik	a	Perlindungan atas keamanan pribadi, keluarga, dan harta benda (Pasal 5 ayat (1) a)
		b	Perlindungan dari ancaman (Pasal 5 ayat (1) a)
		c	Mendapatkan identitas baru (Pasal 5 ayat (1) i)
		d	Mendapatkan tempat kediaman baru (Pasal 5 ayat (1) j).
2	partisipasi saksi/korban dalam program perlindungan LPSK		Saksi dan atau korban memiliki hak untuk ikut serta dalam proses memilih dan menentukan bentuk perlindungan dan dukungan keamanan (Pasal 5 ayat (1) b)
3	administrasi peradilan	a	Saksi dan atau korban memberikan keterangan tanpa tekanan dalam setiap tahapan proses hukum yang berlangsung (Pasal 5 ayat (1)c)
		b	Saksi dan atau korban akan didampingi penerjemah, dalam hal keterbatasan atau terdapat hamabatan berbahasa (Pasal 5 ayat (1)d)
		c	Saksi dan atau korban terbebas dari pertanyaan yang menjerat (Pasal 5 ayat (1)e)
		d	Saksi dan atau korban mendapatkan informasi mengenai perkembangan kasus hingga batas waktu perlindungan berakhir (Pasal 5 ayat (1) f)
		e	Saksi dan atau korban akan diberitahukan dalam hal terpidana dibebaskan (Pasal 5 ayat (1)h)
		f	Saksi dan atau korban berhak didampingi oleh penasihat hukum untuk mendapatkan nasihat-nasihat hukum (Pasal 5 ayat (1) l)
4	dukungan pembiayaan dan layanan medis/psiko – social	a	Biaya transportasi (Pasal 5 ayat (1) k)
		b	Biaya hidup sementara (Pasal 5 ayat (1)m)
		c	Bantuan medis (Pasal 6 a)
		d	Bantuan rehabilitasi psiko-sosial (Pasal 6 b)
5	bentuk reparasi (pemulihan)	a	Pengajuan kompensasi bagi korban (Pasal 7 ayat (1) a)
		b	Pengajuan restitusi bagi korban (Pasal 7 ayat (1) b)

Tantangan kedua adalah kelemahan dalam UU No 13 tahun 2006 sendiri dan regulasi di bawahnya. Tidak ada gading yang tidak retak, demikian juga dengan UU No 13 tahun 2006. Pengamatan berbagai pihak menunjukkan bahwa ada beberapa kelemahan yang menjadi tantangan bagi implementasi UU ini. Misalnya, tidak jelasnya pengertian perlindungan, subjek maupun objek perlindungan dan cakupannya, lemahnya defenisi-defenisi sehingga membuka tabir penafsiran yang luas, dan ditemukannya disharmonisasi UU No 13 Tahun 2006 ini dengan undang-undang lainnya. Demikian pula yang terjadi dengan peraturan organik di bawah UU No 13 Tahun 2006 ini, RPP tentang kompensasi, restitusi dan bantuan terhadap korban yang dibuat oleh pemerintah dianggap tidak pro-korban dan justru pro-pelaku. Demikian juga dengan masalah pemberian dan besarnya kelayakan bantuan bagi korban juga tidak jelas. Dan banyak lagi kelemahan lainnya.

Tantangan ketiga terkait masalah geografis negara, kemampuan daya jangkau dan ruang lingkup yang luas. Luasnya wilayah Indonesia semakin menyulitkan prosedur perlindungan kepada

saksi dan korban. LPSK mungkin berdomisili di ibukota negara. Namun kasus-kasus intimidasi dan ancaman terhadap saksi-korban justru tersebar di seluruh wilayah Indonesia, dari Aceh sampai Papua. Bagaimana mengatur birokrasi dan administrasinya? Dan seberapa besar kebutuhan yang diperlukan bagi pembentukan LPSK di tiap propinsi di seluruh Indonesia? Tantangan keempat adalah dukungan anggaran yang kurang memadai. Perlu dipaparkan bahwa perlindungan saksi dan korban membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Apalagi menyangkut hak-hak saksi yang bersifat prosedural saksi-korban, seperti pergantian transportasi, akomodasi termasuk biaya kehidupan bagi saksi yang masuk program perlindungan. Demikian pula dana yang harus disiapkan untuk memberikan kompensasi dan bantuan bagi korban. Termasuk dana-dana yang akan digunakan untuk alat kelengkapan lembaga, seperti pembentukan rumah aman (*save house*), biaya keamanan dan peralatan pendukung keamanan, biaya rutin, dan biaya-biaya lainnya yang masuk dalam ruang lingkup kerja LPSK. Sebenarnya negara yang harus menyediakannya melalui APBN, namun seberapa besar kebutuhannya dan sampai batas berapa besar negara mau memfasilitasi. Fakta membuktikan bahwa plafon dana untuk lembaga ini di tahun 2008 ternyata belum disiapkan pemerintah, karena itu dananya harus diambil dari alokasi lainnya.

Tantangan-tantangan di atas harus mulai dipetakan oleh LPSK dan sesegera mungkin harus diantisipasi dan dihadapi. Memang tidak mudah, karena seakan-akan beban perlindungan saksi-korban seluruhnya jatuh ke tangan LPSK. Namun Paling tidak ada beberapa hal yang dapat dilakukan untuk meminimalisir tantangan tersebut. Dan inilah yang menjadi prioritas utama LPSK, paling tidak pada tahun-tahun awal bekerjanya. Pertama, anggota LPSK sesegera mungkin melakukan konsolidasi internal termasuk membentuk alat kelembagaan, sekretariat, administrasi, reposisi staf dan kegiatan lainnya yang relevan dengan program perlindungan saksi dan bantuan terhadap korban. Misalnya, mempersiapkan cetak biru pembangunan LPSK, memulai upaya rekrutmen dan lain sebagainya. Kedua, melakukan upaya kerjasama, atau perjanjian kerjasama dengan beberapa lembaga terkait. Misalnya kerjasama LPSK dengan pihak aparat penegak hukum (Polisi dan Jaksa), Pengadilan (Mahkamah Agung), Departemen pemerintah (Depkeu, Depkumham, Mendagri, Depkes) dan berbagai komisi yang ada seperti: KPK, Komnas HAM, PPATK dan lain sebagainya. Kerjasama ini harus dilakukan secepat mungkin karena dapat membantu kinerja dari LPSK. Tidaklah mungkin LPSK bekerja sendiri untuk menangani seluruh implikasi yang berkaitan dengan saksi-korban. Ketiga, melakukan sosialisasi keberadaan LPSK termasuk pemberian opini kepada masyarakat mengenai pentingnya hak saksi dan korban dalam mendukung fungsi peradilan pidana ke seluruh aparat penegakan hukum, akademisi-mahasiswa, dan masyarakat umum. Keempat, secara serius mempersiapkan perangkat peraturan internal menyangkut tatacara pemberian perlindungan, persyaratan dan mekanisme yang harus ditempuh oleh masyarakat yang ingin difasilitasi oleh LPSK Misalnya, mempersiapkan pembuatan standar peraturan internal maupun prosedur internal lainnya. Kelima yang tak kalah pentingnya adalah melakukan upaya pemenuhan biaya finansial bagi program lembaga. Dukungan finansial yang memadai harus ditagih secara serius kepada pemerintah karena masalah dukungan finansial ini dipastikan akan mengganggu kinerja lembaga. Hal ini dimaksudkan agar jangan sampai ketika lembaga terbentuk jumlah dana yang harus dikelola justru tidak sebanding dengan mandat yang telah diberikan oleh undang-undang.

Dari Munir, Apa yang Tersisa?

Oleh Amiruddin al Rahab
(Peneliti Senior Politik dan HAM di ELSAM)

Ruangan PN Jakarta Selatan penuh sesak. Sahabat Munir dan orang-orang yang memiliki perhatian atas perjuangan Munir berbaur dalam ruangan yang tak terlalu luas itu. Tampak juga satu, dua orang pendukung Muchdi, yang dapat diketahui dari baju seragam hitam-hitam berpotongan safari yang mereka kenakan. Keringat mengalir anak rambut hampir semua orang yang hadir dalam ruang itu.

Mimik wajah Muchdi berubah-ubah seturut intonasi jaksa penuntut umum ketika membacakan dakwaan. Sese kali Muchdi menoleh ke pengujung yang sesak. Mungkin ia sedang mencari-cari wajah para pendukungnya untuk sekedar menenangkan hati. Mungkin, Muchdi yang tadinya merasa tak terjamah oleh hamba *wet*, ketika didakwa oleh jaksa seperti itu merasa sendirian. Gerombolan pendukungnya berkerumun di pintu gerbang dan selasar gedung. Teriakan pendukungnya tak sampai ke dalam ruangan sidang.

Melihat drama di PN Jakarta Selatan pagi itu, pikiran saya berkelana jauh ke belakang. Drama di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan ini adalah episode lanjutan dari drama besar melumpuhkan kekuasaan rezim dwifungsi ABRI Soeharto. Lakon terpenting dalam drama besar yang mengubah wajah dan watak politik Indonesia ini adalah Munir.

Saya mengenal Munir lebih dekat sejak tahun 1996 ketika dirinya menjadi salah satu kepala Operasional YLBHI yang ketuanya kala itu adalah Bambang Widjoyanto. Kami (saya dengan beberapa teman lain) biasanya bertemu sore menjelang malam. Pembicaraan baru berakhir biasanya menjelang jam 10 malam atau lebih. Dalam diskusi-diskusi seperti itulah berbagai macam sepak terjang dan ide dirumuskan untuk menentang rezim dwifungsi ABRI Soeharto. Topik diskusi kami selalu dalam frame melihat persoalan hak asasi manusia sebagai masalah politik.

Dalam kesempatan seperti itu lah saya dengan beberapa teman yang jauh lebih muda dari Munir belajar tentang hukum sebagai praktek dalam menentang kekuasaan. Sementara Munir dengan sangat cermat menyimak pikiran-pikiran politik yang kami kemukakan. Kerap kali dalam diskusi seperti itu, kami terperangah oleh Munir karena pertimbangan-pertimbangan dan kesimpulan yang dikemukakannya melampaui apa yang kami bayangkan. Akibatnya kami selalu bersedia menjalankan apa yang dianjurkannya. Dalam pergaulan seperti itulah kemudian saya dengan beberapa teman setia mendukung Munir ketika memprakarsai dan memimpin KontraS, membentuk Radio VHR atau LERai ketika konflik berkecamuk di Ambon.

Setelah keluar dari YLBHI, Munir memimpin Imparsial yang kami dirikan bersama. Dengan dipimpin oleh Munir, impian kami, Imparsial akan menjadi *center of excellen* dalam mengembangkan advokasi hak asasi manusia dalam perspektif politik dan hukum. Dengan mimpi semacam itu lah saya dan segenap teman-teman di Imparsial menyokong Munir untuk sekolah magister ke Belanda.

Boleh dikatakan sejak saya mengenal Munir sampai dengan kepergiannya, saya tak pernah berpisah dengan beliau. Munir adalah lawan diskusi yang tangguh dan cerdas sekaligus guru yang baik dan telaten bagi saya. Dalam pengalaman saya, Munir tidak

menempatkan orang-orang muda seperti saya saat itu sebagai anak buah atau bawahan, melainkan sebagai sahabat untuk berbagi pikiran dan saling koreksi dalam bertindak.

Namun malang tak dapat ditolak, mujur tak dapat diraih, tanggal 07 September 2004 sekitar pukul 14 sore saya mendapat kabar bahwa sahabat saya yang luar biasa itu meninggal di pesawat. Munir adalah ikon perubahan politik ketika rezim militer Soeharto luruh. Pada sosok Munir pula sebuah sikap yang tulus melekat dalam melawan kezaliman. Di diri Munir melekat semacam buah yang mampu membuat segenap kaki tangan rezim dwifungsi ABRI Soeharto gemetar.

Sayangnya, sosok yang luar biasa ini lenyap secara tragis, dibunuh dengan cara diracun ketika hendak memperdalam ilmu ke Eropa. Aksi pembunuhan keji itu telah lewat empat tahun lamanya. Namun, sisi terang mengenai untuk apa dirinya dibunuh, dan atas perintah siapa pembunuhan itu terjadi belum lagi menjelma. Yang jelas kini perbuatan keji itu telah menampakan jejaknya di tangan Policarpus dan Muhcdi Pr.

Kelambanan dan kekurang acuhan perangkat hukum untuk membuka tabir aksi keji atas diri Munir itu memang sesuatu yang pantas untuk dicerca. Namun, yang paling menyakitkan bukan soal kelambanan itu, melainkan kehilangan sosok Munir lah yang paling menyayat rasa. Oleh karena itu, perlu direnungkan dan diperiksa ulang sesungguhnya apa yang telah kita pelajari dari sosok Munir? Baik sebagai bangsa maupun sebagai orang-orang yang mendaku diri pejuang demokrasi atau hak asasi manusia.

Munir menempatkan seluruh tindakannya dalam memperbincangkan hak asasi manusia sebagai tindakan politik. Sebagai tindakan politik, norma-norma hak asasi manusia di tangan Munir bukanlah rumusan-rumusan beku yang tertera dalam berbagai kovenan dan konvensi atau ayat-ayat UU. Hak asasi manusia di tangan Munir adalah gagasan hidup yang diramu lewat pengalaman empirik dari mereka yang menjadi korban, kemudian diformulasikan menjadi semacam senjata ampuh untuk menikam jantung rezim kala itu. Jadi di tangan Munir, hak asasi manusia adalah senjata untuk menghadapi mereka yang keji. Dalam sikap seperti itu, tindakan dan ucapan Munir hadir sebagai sesuatu yang otentik. Dengan kata lain, sosok Munir akrab di hati orang kebanyakan atau rakyat bukan karena dia rajin buang kata di media massa atau suka bersolek di layar kaca atau memajang spanduk dengan senyum menipu di setiap pojok jalan raya.

Media massa terpicat kepada Munir karena tindakannya, inilah yang hilang sekarang. Orang saat ini lebih banyak bersolek dengan senyum menipu memenuhi seluruh ruang media umum, mulai dari spanduk, baliho, iklan koran sampai televisi. Sekarang, setiap detik kita berhadapan dengan wajah-wajah pesolek yang kosong. Alias orang-orang yang tidak pernah kita kenali artefak perbuatan baiknya untuk kehidupan bersama kita sebagai bangsa. Mengapa sosok-sosok kosong ini menjarah ruang publik politik kita? Jawabnya adalah karena gerakan HAM beberapa tahun belakangan ini seakan mati suri sebagai tindakan politik.

Jika sekarang kita mengenang Munir, maka hal yang pantas dikenang dan diamalkan dari kerja almarhum adalah tetap menjadikan gerakan hak asasi manusia sebagai gerakan politik. Dengan demikian kita akan selalu siap berkonfrontasi dengan pihak-pihak yang akan melecehkan dan menghancurkan gerakan hak asasi manusia itu. Ketika gerakan hak asasi manusia menjauh dari gerakan politik, ia akan mudah sekedar menjadi aktivisme yang rutin. Sesuatu yang rutin tidak memiliki daya dobrak.

Jadi jika kita masih mau mengenang yang tersisa dari Munir, tindakan yang mesti dijaga adalah tetap menjadikan gerakan hak asasi manusia sebagai gerakan untuk menjadi ruang politik agar tetap terbuka bagi penafsiran situasi politik secara demokratis. Mengubah tafsir tentang politik ini lah sumbangan terbesar Munir terhadap perubahan di seantero nusantara ini.

ABRI yang begitu sakral pun disingkap selubungnya dan auratnya dibuka. Itulah yang dilakukan Munir mulai dari menjadi pembela bagi pejuang Timor Timur, PRD sampai para aktivis buruh. Bahkan ketika Munir menjelma sebagai juru bicara mereka yang dihina dan disiksa oleh kaki tangan rezim dwifungsi ABRI di Aceh dan Papua, dia benar-benar telah menelanjangi dwifungsi itu sampai ke akarnya.

Sekali lagi, seluruh tindakan Munir adalah tindakan politik. Hal itu yang membuat dia berharga. Jadi Munir berharga dan pantas dikenang oleh segenap anak bangsa ini, khususnya para penegak HAM karena keberhasilannya menjadikan gerakan HAM menjadi gerakan politik. Maka dari itu, Munir bukan seorang pengrajin HAM yang fasih mengutip ayat-ayat kovenansi atau kovenan, tetapi ia fasih menjadikan semuanya itu sebagai senjata melawan kezaliman.

Politisasi Beras yang Tak Berkesudahan

Oleh Wahyudi Djafar
(Pemerhati Hak Konstitusional Warganegara)

Masih segar dalam ingatan kita, kisruh padi Super Toy HL-2, yang menyeret nama presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Maksud hati hendak mengungguli kelompok oposisi, yang sebelumnya telah menggelontorkan varietas padi “Emespe,” akan tetapi nasib baik rupanya belum menyertai. Perang politik dengan instrumen beras, nampaknya sudah kembali menggejala, setelah terlelap sepuluh tahun lamanya, pasca-tumbangannya pemerintahan Soeharto. Beras memang menjadi salah satu instrumen penting yang turut menguatkan cengkeraman politik rezim Orde Baru. Beragam kebijakan pangan yang dicetuskan pemerintahan Soeharto, tak pernah luput dari soal perberasan. Hingga singgasana Orde Baru yang sudah dibangun sekian lama pun runtuh akibat tak lagi mampu berkompromi dengan beras. Sekarang, beras kembali menjadi isu seksi, yang mampu mendongkrak popularitas politik seseorang dan sekaligus menjatuhkannya.

Sebagai penganan pokok masyarakat Indonesia, beras mempunyai nilai strategis dan vital untuk menggerakkan aktivitas pembangunan, baik infrastruktur maupun suprastruktur. Beras tidak hanya menjadi komoditas yang memiliki nilai ekonomi semata, akan tetapi telah menjadi suatu komoditas yang bernilai politis. Defisit beras dapat berakibat luas pada stabilitas sosial, ekonomi, dan politik, sehingga negara perlu terlibat dalam pengaturan beras. Melalui berbagai macam produk kebijakan, negara berperan penting dalam menjamin suatu kondisi kecukupan pangan, khususnya beras. Sebab negara memiliki otoritas untuk mengkonsolidasikan berbagai macam sumberdaya ekonomi dan politik yang tersedia, untuk kepentingan tersebut. Beras ditempatkan sebagai instrumen untuk memperkuat basis material negara, guna menjalankan fungsi reproduksi sosial. Artinya, beras berguna untuk menjawab kebutuhan politis dari negara, sekaligus sarana reproduksi sistem. Kebijakan sektor pangan, utamanya beras di Indonesia, akan berkait erat dengan kemajuan sektor lainnya, yang berimplikasi pada masifnya gerak pembangunan ekonomi. Efek lebih lanjut, keberhasilan pembangunan sektor pangan bermanfaat dalam menjaga stabilitas perekonomian negara, khususnya melalui kebijakan pengendalian inflasi dan politik harga.¹

Begitu pentingnya peranan beras dalam kehidupan politik kenegaraan, termasuk di dalamnya upaya menjaga stabilitas keamanan internal negara, dari gejolak amarah massa kelaparan, mengharuskan rezim berkuasa, terus menghamba pada beras. Politisasi beras sebenarnya telah terjadi di tanah air semenjak lama, dimulai pada masa kerajaan-kerajaan konsentris, yang beberapa rajanya men-*declare* dirinya sebagai rezim agraris. Beras menjadi pijakan politik utama bagi raja dalam menjalankan kekuasaannya. Coba kita tengok periode Mataram Islam, maka akan tampak bagaimana raja berkuasa menjadikan beras sebagai basis legitimasi kekuasaannya. Kerajaan sangat berperan penting dalam penentuan harga beras, karena perihal harga beras akan berkait erat dengan pengakuan kawula pada rajanya.

Pada jaman kolonialisme Belanda, ketercukupan beras berkorelasi positif dengan ketercukupan tenaga buruh murah. Pemerintahan kolonial berkepentingan untuk mendapatkan tenaga buruh murah, guna dipekerjakan di perkebunan yang menghasilkan komoditas ekspor. Oleh karena itu, harga beras senantiasa ditekan serendah mungkin, agar masyarakat bisa dengan mudah diserap tenaganya sebagai pekerja perkebunan. Bahkan ketika terjadi krisis beras pada 1863, pemerintah kolonial berinisiatif menghapuskan bea masuk impor beras dengan tujuan menjaga ketersediaan tenaga buruh murah.² Pada masa Jepang,

¹ Wahyudi Djafar, *Hak Atas Pangan Sekedar Mimpi*, Koran Jakarta, Selasa 15 Juli 2008.

² Wahyudi Djafar, *Membongkar Hegemoni Beras*, Koran SINDO, Selasa 25 Maret 2008.

intensifikasi pertanian beras mulai dilakukan dengan memperkenalkan varietas padi baru bagi petani Jawa. Jepang mengenalkan varietas padi *Horai*, dari Taiwan, yang termasuk jenis padi *Indica*. Benih varietas ini untuk menggantikan varietas lokal *Cere* dan *Bulu*, yang produktifitasnya rendah. Namun demikian, intensifikasi pertanian beras ini, pada dasarnya sekedar untuk memenuhi kebutuhan perang bala tentara Jepang.³ Periode awal kemerdekaan, selain diliputi semangat untuk memenuhi kebutuhan pangan rakyat, politisasi beras juga tak lepas dari kebijakan kekuasaan. Soekarno berusaha keras melakukan upaya pemenuhan pangan masyarakat, sebagai upaya untuk memperkuat legitimasi kekuasaannya. Langkah taktis yang dilakukan antara lain dengan cara memasukkan beras sebagai komponen gaji bulanan pegawai negeri dan tentara. Tindakan ini diambil demi memproteksi kekuasaannya dengan mengambil hati para aparat negara. Soeharto, secara tegas menyatakan, bahwa kebijakan pangan Orde Baru ialah kebijakan beras. Beras menjadi alat atau bahkan sistem untuk menguatkan dominasi kekuasaan rezim militer Soeharto.⁴

Selain berkait erat dengan pengamanan stabilitas internal negara, beras juga memiliki relasi kuat dengan penciptaan stabilitas eksternal. Artinya, keamanan nasional suatu negara juga sangat dipengaruhi oleh ketercukupan pangan di negara bersangkutan, beras dalam kasus Indonesia. Dalam teori Morgenthau, pangan ditempatkan sebagai salah satu unsur inti kekuatan nasional, yang akan berpengaruh penting terhadap stabilitas keamanan serta kedaulatan suatu negara. Teori Morgenthau ini mendasarkan pada situasi Perang Dunia II, ketika Inggris dan Jerman harus merebutkan sumber pangan, demi melanjutkan eksistensi negara mereka. Negara yang tak mampu berswasembada pangan, dipaksa untuk mencurahkan seluruh energi nasional dan politik luar negerinya, guna mencukupi kebutuhan pangan dalam negerinya. Akibatnya, politik luar negeri mereka harus senantiasa lunak (*soft*), agar kederewanan internasional tetap terjaga. Berbeda dengan negara yang berswasembada pangan, mereka tak perlu mencurahkan politik luar negerinya, untuk mencukupi kebutuhan pangan rakyatnya, agar terbebas dari kelaparan. Negara semacam ini, menerapkan kebijakan luar negeri secara keras dan langsung menuju sasaran. Dari pembacaan tersebut, dapat disimpulkan, swasembada pangan adalah sebuah kekuatan besar bagi negara, dan sebaliknya, kelangkaan pangan yang permanen, akan berimbas pula pada kelemahan permanen politik internasional suatu negara.⁵ Karenanya, beras menjadi faktor penting dalam politik nasional Indonesia, sebab menyeret banyak sektor, dan memiliki implikasi luar biasa pula, jika tidak dikelola secara baik.

Ketergantungan pada beras sebenarnya dapat dikurangi, atau bahkan dilepaskan sama sekali, melalui politik diversifikasi pangan yang dijalankan secara massif. Revolusi hijau yang dijalankan Orde Baru telah memaksa Indonesia untuk melakukan pemenuhan pangan pada satu komoditas saja, beras. Akibatnya, pangan-pangan lokal yang biasa dikonsumsi masyarakat local (*indigenous*) ditiadakan, diseragamkan dengan beras. Efeknya pemenuhan hak atas pangan tidak pernah berjalan maksimal, sebab mereka dipaksa mengkonsumsi beras, sementara beras sulit diakses, meski tersedia melimpah di pasar. Model pemenuhan pangan macam inilah yang kemudian dikritik Sen. Sen mengungkapkan, bahwa bencana kelaparan bukan mutlak diakibatkan oleh menurunnya produksi makanan, tetapi oleh mekanisme sosial politik yang berakibat pada kurangnya hak pertukaran (*exchange entitlement*) bagi kelompok penduduk miskin dan kaum rentan lainnya (*vulnerable*). Pangan sebenarnya tersedia

³ Aiko Kurasawa, *Mobilisasi dan Kontrol: Studi Tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945*, (Jakarta: Grasindo, 1993), hal. 3.

⁴ Leon A. Mears dan Sidik Moeljono, *Kebijaksanaan Pangan*, dalam Anne Booth dan Peter McCawley (penyunting), *Ekonomi Orde Baru*, (Jakarta: LP3ES, 1987), hal. 32-40.

⁵ Hans J. Morgenthau, *Politik Antar Bangsa (terj. Buku Pertama)*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1990), hal. 174-175.

melimpah, artinya ketahanan pangan terjamin, namun kelompok rentan tidak memiliki akses terhadap pangan, karena mereka tidak mendapatkan pengakuan hak.⁶

Oleh sebab itu, demi menghapus dominasi dan politisasi beras yang tak berkesudahan, perlu diserahkan daulat rakyat atas pangan. Artinya, harus ada hak rakyat untuk menentukan kebijakan dan strategi atas produksi, distribusi dan konsumsi pangan yang berkelanjutan, dan ada jaminan pemenuhan hak atas pangan bagi seluruh warganegara. Keragaman dan kearifan budaya harus pula dijunjung tinggi, khususnya terkait dengan apa yang biasa dikonsumsi oleh masing-masing kelompok masyarakat, serta bagaimana cara pemenuhannya.⁷ Melalui cara ini, setidaknya hegemoni beras bisa ditiadakan, dan upaya pemenuhan hak atas pangan pun diharapkan dapat berjalan lebih baik, Sekaligus menjadi ikhtiar untuk mengembalikan kedaulatan nasional secara penuh.

⁶ Amartya Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, (Oxford: Clarendon Press, 1982), hal. 52-85.

⁷ Konsep ini dikenal dengan konsep “kedaulatan pangan,” yang pertama kali dipopulerkan oleh organisasi petani internasional, La Via Campesina, saat Deklarasi Tlaxcala di Mexico. Selanjutnya konsep ini dilegitimasi pada *World Forum on Food Souverignty* di Havana, Kuba, 2001.

Relevansi Badan HAM ASEAN dalam Perlindungan HAM Rakyat ASEAN

Rafendi Djamin¹

Pansus DPR tentang Piagam ASEAN baru saja menyelesaikan pembahasan ratifikasi piagam ASEAN, hampir dapat dipastikan bahwa sidang Pleno DPR akan merampungkan proses ratifikasi ini. Berarti Indonesia adalah negara terakhir di ASEAN yang meratifikasi, menjadikan Piagam ASEAN sebagai bagian dari hukum nasional, dan menjadikan Indonesia terikat secara hukum dengan piagam ini.

Seperti diketahui wilayah Asia-Pasifik adalah satu-satunya wilayah di dunia ini yang belum mempunyai sebuah mekanisme pemajuan dan perlindungan HAM seperti di Afrika, Eropa dan Amerika. Upaya di tingkat dunia melalui komisi tinggi HAM PBB sebenarnya telah dilakukan semenjak konferensi HAM dunia di Vienna tahun 1993. Akan tetapi sampai saat ini belum ada hasil yang lebih nyata selain dari diskusi yang berjalan selama lebih dari satu dekade. Pada pertemuan terakhir di Bali, arah diskusi memberikan ruang pada inisiatif di tingkat sub-regional untuk membangun mekanisme HAM regional.²

Mengapa ratifikasi piagam ini mempunyai arti penting bagi seluruh rakyat ASEAN terutama kelompok rentan seperti buruh migrant, pengungsi internal maupun pengungsi yang disebabkan oleh konflik internal, perempuan dan anak korban *trafficking*, yang sering menjadi korban pelanggaran HAM? Kemudian sejauh mana pasal-pasal yang ada di dalam piagam itu bisa menjadi sebuah dasar/hukum yang memadai untuk mengembangkan sebuah badan ham regional yang kredibel dan efektif. Apakah keberadaan badan HAM di tingkat sub-regional ini akan membatasi akses korban pada mekanisme nasional dan internasional yang ada?

Relevansi bagi Korban

Selama ini korban pelanggaran HAM akan menggunakan mekanisme di tingkat nasional dalam menuntut hak-haknya, yaitu melalui Komisi HAM Nasional (bagi Negara yang telah memilikinya), menggunakan peradilan seperti peradilan HAM, dan upaya yang dibangun melalui mekanisme *transitional justice*, pencarian kebenaran dan rekonsiliasi. Di samping itu, tersedia berbagai mekanisme HAM internasional baik yang dibuat berdasarkan Piagam PBB seperti berbagai pelapor khusus PBB maupun mekanisme berdasarkan konvensi HAM internasional seperti konvensi anti penyiksaan. Dan kehadiran sebuah mekanisme HAM di tingkat sub-regional seperti Badan HAM ASEAN akan memberikan sebuah instrumen baru dalam memperjuangkan hak-hak asasi manusia. Sebuah mekanisme HAM di tingkat sub-regional ini tidak membatasi peluang bagi korban untuk tetap menggunakan mekanisme HAM internasional. Hal ini berarti semakin memperkuat posisi tawar bagi warga ASEAN yang hak-hak dasarnya ditindas.

Di wilayah negara ASEAN dikenal apa yang disebut dengan persoalan-persoalan kemanusiaan lintas batas (*transboundary problems*). Antara lain pelanggaran HAM terhadap buruh migrant, perempuan dan anak-anak yang menjadi korban *trafficking*, serta masalah

¹ Koordinator, Indonesian Human Rights Working Group and Convener of the Task Force on ASEAN and Human Rights (TF-AHR)

² Forum ini dikenal dengan sebutan *Asia-Pacific Regional Arrangement*, yang menghasilkan sebuah komunikasi dan rencana tindak lanjut yang bisa diakses dalam situs kantor komisi tinggi HAM www.unhcr.ch

pengungsi yang disebabkan oleh konflik internal di salah satu negara ASEAN. Bila pada persoalan pelanggaran HAM buruh migrant yang biasanya hanya menyangkut hubungan antara 2 negara (bilateral) berdasarkan sebuah *memorandum of understanding*, sering hubungan bilateral ini berada dalam posisi tawar yang tidak seimbang antara negara penerima dan pengirim tenaga kerja, mengingat banyaknya sumber tenaga kerja migrant di berbagai negara. Keberadaan Badan HAM ASEAN sebagai pihak ketiga yang mempunyai bobot regional akan berfungsi memperkuat posisi korban. Bentuk dukungan yang bisa diberikan bisa dalam berbagai bentuk, dari pengiriman surat *emergency* sampai pada pengiriman pencarian fakta.

Menyoroti Pasal-Pasal HAM dalam Piagam ASEAN

Kalau kita cermati batang tubuh piagam ASEAN, akan terlihat bahwa piagam ini tidak hanya menugaskan dengan jelas bahwa ASEAN harus membentuk sebuah badan HAM.³ Bahkan istilah HAM disebutkan dalam pasal-pasal lain sebanyak 4 kali. **Yang pertama**, pada pasal pembukaan yang menyebutkan bahwa ASEAN akan “berpedoman pada prinsip demokrasi, *rule of law* dan tata-pemerintahan yang baik, menghargai dan memajukan HAM serta kebebasan mendasar lainnya. (*ASEAN will [adhere] to the principles of democracy, the rule of law and good governance, respect for and promotion of **human rights** and fundamental freedoms*). **Kedua**, pada pasal 1 piagam ASEAN yang menyatakan bahwa manfaat ASEAN adalah untuk menguatkan demokrasi, mengembangkan tata-kelola pemerintahan yang baik dan *rule of law*, serta mempromosikan dan melindungi HAM serta kebebasan mendasar lainnya, dengan mempertimbangkan pada hak-hak serta tanggung jawab negara anggota ASEAN (*to strengthen democracy, enhance good governance and the rule of law, and to promote and protect **human rights** and fundamental freedoms, with due regards to the rights and responsibilities of the Member States of ASEAN*).

Ketiga, pada pasal 2 (i) tentang prinsip-prinsip ASEAN menyebutkan bahwa ASEAN akan bertindak sesuai dengan penghargaan pada kebebasan mendasar, pemajuan dan perlindungan HAM dan pemajuan keadilan sosial (*ASEAN shall act in accordance to respect the fundamental freedoms, the promotion and protection of **human rights**, and the promotion of social justice*). **Akhirnya**, pasal 14 yang mengamanatkan ASEAN untuk membuat sebuah badan HAM ASEAN sesuai dengan manfaat dan prinsip dalam Piagam ASEAN yang berkaitan dengan pemajuan dan perlindungan HAM. Ayat 2 dari pasal ini kemudian mengamanatkan pada forum menteri luar negeri ASEAN untuk menyusun kerangka acuan operasional badan HAM ini. Yang perlu digarisbawahi di sini adalah kenyataan bahwa dokumen yang akan menjadi dasar hukum lembaga ASEAN ini mencantumkan 2 fungsi pokok dalam penegakan HAM yaitu promosi dan proteksi. Tidak semata-mata bertugas untuk melakukan program-program promosi atau pemajuan HAM.

Sambil menunggu proses ratifikasi di seluruh negara ASEAN ini, forum pertemuan menteri luar negeri ASEAN pada pertemuan tahunan bulan Juli lalu di Singapore, telah menunjuk 10 anggota Panel Tingkat tinggi yang ditugaskan untuk menyusun kerangka acuan badan HAM ASEAN ini. Proses ini terus dikawal oleh komunitas HAM dari seluruh negara ASEAN. Sebuah forum konsultasi masyarakat sipil ASEAN yang berlandung di Jakarta pada awal agustus 2008 lalu telah menyerahkan kertas posisi dan usulan bagaimana sebuah badan HAM ASEAN yang kredibel dan efektif harus dibentuk.

³ Lihat naskah piagam ASEAN pada situs <http://www.aseansec.org/21069.pdf>

**PERSEMBAHAN ELSAM
SELAMA 15 TAHUN BERKIPRAH
DALAM KEGIATAN MEMPERJUANGKAN HAK ASASI MANUSIA**

*Oleh Yulia Siswaningsih
(Staf di ELSAM)*

Dalam rangka memperingati Hari Ulang Tahun yang ke-15 pada tanggal 13 Agustus 2008 yang lalu, ELSAM telah menerbitkan 2 buku. Buku pertama **“Politik Hak Asasi Manusia dan Transisi di Indonesia: Sebuah Refleksi Kritis”** dan buku kedua **“Demi Keadilan: Catatan 15 Tahun Elsam Memperjuangkan HAM.”** Kedua buku ini telah diluncurkan pada tanggal 27 Agustus 2008. Buku pertama mencoba menggambarkan proses perjalanan politik sepanjang masa transisi Indonesia dalam bentuk refleksi kritis, sementara buku kedua mencoba menggambarkan perjalanan lembaga ELSAM itu sendiri dalam memperjuangkan Hak Asasi Manusia di Indonesia.

Buku Pertama:

Judul Buku : Politik Hak Asasi Manusia dan Transisi di Indonesia,
Sebuah Refleksi Kritis
Penulis : Robertus Robet
Penerbit : ELSAM
Tahun : 2008
Data Fisik : 216 halaman

Buku ini menggambarkan secara umum bagaimana proses perjalanan politik sepanjang masa transisi Indonesia yang diawali dengan kejatuhan Orde Baru pada tahun 1998. Buku ini terbagi atas 6 bagian, yang terdiri atas: (1) Pendahuluan yang menjelaskan politik hak asasi manusia dan emansipasi, (2) Bab 1 yang menjelaskan relasi antara Negara dan LSM serta kaitannya dengan Fragmentasi Keagenan, (3) Bab 2, menjelaskan kritik atas Logika Transisi di Indonesia, (4) Bab 3, menjelaskan ketegangan dan dinamika dalam diskursus politik transisi hak asasi manusia, (5) Bab 4 yang menjelaskan pertarungan merebut kebenaran masa lalu, serta (6) Penutup yang menjelaskan tentang kebenaran politik.

Secara garis besar buku ini menjelaskan adanya situasi paradoksal dalam perkembangan hak asasi manusia belakangan ini. Di mulai dengan runtuhnya rezim otoritarian, demokrasi menjadi arena di mana segala norma, nilai dan ideologi diinstalasikan di atasnya. Akibatnya, hak asasi secara normatif telah dipisahkan dengan demokrasi dan direlatifkan setidaknya dengan isu hak-hak lain kalau bukan oleh ideologi-ideologi politik yang relatif “baru.” Pemisahan ini kemudian juga diikuti dengan pemisahan aktor-aktor pengusungnya. Hal ini menimbulkan satu kecenderungan asimetris: imajinasi emansipasi berjasa mendobrak politik otoritarian di mana hak asasi terus dianggap sebagai nilai perjuangan substantif. Namun seiring dengan penjamakan kekuasaan dalam demokrasi, berbagai bentuk pengelolaan dan peralatan pengorganisasiannya justru semakin terfragmentasi dan terjadi diskrepansi yang menghasilkan suatu keadaan yang membingungkan dalam hak asasi. Semakin banyak ayat-ayat HAM diakomodasi, semakin kuat pula ketidakmampuan orang terhadap kondisi perlindungan dan jaminan hak asasi di Indonesia. Dalam praktik dan pengalaman saat ini di Indonesia, kita menemukan adanya kebingungan yang mengarah kepada destruksi akibat pemisahan antara hak asasi dan demokrasi.

Untuk menghindari kekecewaan dan destruksi yang lebih parah, perlu dibangun kesadaran baru. Tidak hanya mengenai makna yang terpisah-pisah dan khusus antara demokrasi dan hak asasi, tetapi juga tentang praktik dan konsepsi yang menjembatani keduanya, yakni politik. Persoalan ini kemudian dirumuskan dalam satu formulasi, yaitu bagaimana politik hak asasi dijalankan dalam tatanan demokrasi?

Untuk “mengamankan” hak asasi, dibutuhkan pandangan dan konsepsi yang lebih fundamental tentang hak asasi dan politik. Pentingnya politik dalam hak asasi dapat dilihat dalam logika fungsional hak asasi itu sendiri.

Akar kejadian dari kemunculan hak-hak itu kini memang menjadi sejarah. Meski secara tekstual telah dirumuskan sebagai hak, persoalan-persoalan dalam pemenuhan dan perjuangan untuk mencapainya masih terus terjadi di berbagai belahan lain di muka bumi, bahkan di negara-negara maju di mana hak-hak itu sendiri pernah secara gemilang dilahirkan. Upaya berikutnya adalah memberikan semacam refleksi teoretis melalui kritik terhadap paradigma transisi yang konvensional pada bab dua, untuk menunjukkan kekeliruan dalam paradigma perubahan di Indonesia yang terlalu mengandalkan model dan trajektori yang baku. Upaya untuk mengembalikan hak asasi sebagai proyek emansipasi yang bersifat politis dilanjutkan melalui paparan dalam dua bab berikutnya, yaitu bab tiga dan bab empat.

Namun demikian, buku ini juga tidak mau berhenti pada kritik yang mengesankan fatalisme. Buku ini mau menekankan pada supremasi yang politis dalam memperjuangkan hak asasi serta kemungkinan-kemungkinan yang akan dibukanya di masa depan. Oleh karena itu, pada bagian penutup buku ini mengajak melihat persoalan politik ingatan dan sejarah sebagai bagian dari politik kebenaran. Dengan itu, buku ini bermaksud membuka lagi kesadaran bahwa sejauh hak asasi dimengerti sebagai politik emansipasi maka seluruh kegagalan legal yang terjadi sebelumnya bukanlah sebuah titik final yang mengakhiri segala upaya. Yang terpenting memang adalah *fidelity*, keyakinan dan kesetiaan dalam harapan mengenai suatu misteri bahwa emansipasi masih mungkin ada lagi.

Buku Kedua:

Judul Buku	: Demi Keadilan, Catatan 15 Tahun ELSAM Memperjuangkan HAM
Penulis	: Abdul Manan
Penerbit	: ELSAM
Tahun	: 2008
Data Fisik	: 148 halaman

Abdul Manan, dari kaca mata seorang jurnalis, mencoba menuliskan tentang perjuangan ELSAM dalam memperjuangkan HAM untuk keadilan dari tahun ke tahun sejak berdirinya tahun 1993. Buku ini merupakan hasil dari bentuk pengumpulan dokumentasi kegiatan yang dilakukan ELSAM yang dilengkapi dengan informasi yang didapat dari media serta wawancara yang dilakukan selayaknya sebagai jurnalis. Buku ini terdiri atas 12 bab yang ditulis secara kronologis dari tahun ke tahun dan dipadukan dengan uraian tematik.

Berawal dari penjelasan bagaimana rezim Orde Baru yang dipimpin Presiden Soeharto melakukan pelanggaran HAM pertama dan terbesar dalam sejarah ketika Soeharto menaiki tampuk pimpinan sebagai presiden di Indonesia pada tahun 1965. Pertumbuhan ekonomi dilaksanakan bertumpu pada utang luar negeri dan menjalankan pembangunan yang menekankan pada aspek stabilitas. Kemudian hal ini menjelma dalam pendekatan keamanan (*security approach*), di mana ditemukan banyak kekerasan bahkan pembunuhan. Kebijakan ini mengabaikan pemenuhan hak-hak sipil dan politik masyarakat, juga partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan.

Angin sejuk keterbukaan muncul pada tahun 1990, namun dalam kurun waktu 1990 hingga kejatuhan Soeharto ini cukup banyak kasus kekerasan dan pelanggaran HAM yang dilakukan Negara. Seperti terjadinya pembunuhan terhadap aktivis buruh di Sidoarjo (Jawa timur) dan penembakan terhadap warga Nipah (Sampang, Madura) di tahun 1993. Hal ini kemudian juga berlanjut dengan pembredelan media (Tabloid *Detik*, Majalah *Tempo* dan Majalah *Editor*) di tahun 1994. *Human Rights Watch/Asia* menyebut peristiwa-peristiwa itu sebagai “batas keterbukaan” Orde Baru. Namun *Human Rights Watch* mencatat perkembangan penting di tengah masa represi Orde Baru, yaitu pembentukan Komisi Nasional

Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) serta partisipasi politik LSM yang bergerak di bidang advokasi struktural kian meningkat menjadi kekuatan alternatif yang cukup penting dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawas dan pengkritik pemerintah. Di saat inilah ELSAM lahir di tahun 1993 dari keprihatinan LSM yang bergabung dalam INFID (*International NGO Forum for Indonesian Development*) yang melakukan pembelaan korban-korban pembangunan yang sebagian besar dibiayai dari pinjaman luar negeri. ELSAM menggariskan 3 hal sebagai tujuan, yaitu: (1) menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan peran serta dalam pembangunan untuk mewujudkan tata kehidupan masyarakat yang demokratis dan berkeadilan sosial, (2) menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan penghormatan terhadap HAM sebagai yang terpancar dalam UUD 1945 dan Pernyataan Umum HAM PBB, dan (3) mengupayakan pembaruan hukum dan kebijakan yang tanggap dan berorientasi pada nilai-nilai keadilan dan demokrasi serta kepentingan masyarakat.

Semua perjalanan kegiatan ELSAM diceritakan dalam bab dua hingga bab 10 dalam buku ini, mulai dari alasan didirikannya ELSAM pada bab dua, dan bagaimana sepak terjang ELSAM dalam kasus Kedung Ombo dibahas dalam bab tiga. Sementara itu, upaya ELSAM dalam memetakan kasus pelanggaran HAM di Indonesia hingga upaya ratifikasi pada bab empat, serta upaya bantuan hukum dibahas pada bab lima. Partisipasi dalam solidaritas bagi Timor Leste dibahas pada bab enam, advokasi pada korban pelanggaran HAM secara struktural pada bab tujuh, serta tantangan yang dihadapi ELSAM ketika bergulirnya era reformasi di tahun 1998 dibahas pada bab delapan. Di samping itu, penjelasan kerja kampanye dan mengawal legislasi sebagai bagian penting kerja ELSAM dibahas pada bab sembilan, dan juga kegiatan pelatihan hingga ke kursus HAM dibahas dalam bab sepuluh.

Sebelum ditutup dengan catatan berupa pekerjaan rumah masa depan, buku ini menampilkan salah satu bab yang memperlihatkan eksistensi ELSAM sebagai lembaga diskursus dengan pilihan paradigma tertentu. Beberapa diskursus yang menjadi pilar eksistensi ELSAM adalah antara lain: (1) diskursus tentang HAM sebagai etika politik modern; (2) diskursus Negara hukum demokratis dan hukum kritis; (3) diskursus tentang hak atas penentuan nasib sendiri; (4) diskursus tentang “*transitional justice*” sebagai etika politik kontemporer di mana persoalan HAM dan demokrasi dilihat dengan paradigma baru yang menempatkan keadilan bukan dalam konsep “*fairness*” Rawlsian melainkan terutama pada pengakuan (*politics of recognition*) dan keberpihakan (*preferential option*); dan (5) diskursus tentang Islam dan keadilan, di mana isu ini seakan menemukan momentumnya yang tepat untuk lebih diseriisi dalam era politik identitas yang fenomenal dan isu fundamentalisme agama.

Bab terakhir memberikan catatan pekerjaan rumah masa depan yang merupakan bentuk tantangan bagi lembaga yang mempunyai kepedulian terhadap isu-isu HAM dan pekerjaan rumah besar bangsa yang hingga kini tak kunjung selesai, yaitu menyelesaikan tumpukan kasus pelanggaran HAM yang masih macet penyelesaiannya. Cerita kurang menggembirakan tentang situasi HAM tampaknya dipengaruhi oleh perkembangan internasional yang dianggap kurang berpihak pada isu-isu HAM, yaitu: (1) perkembangan politik internasional pasca serangan 11 September 2001 dan (2) dampak liberalisasi perdagangan. Sebagai lembaga yang punya rekam jejak cukup panjang dalam advokasi isu-isu HAM, ELSAM dinilai memiliki modal yang cukup besar untuk memainkan peran penting dalam mengisi periode transisi menuju demokrasi yang dicita-citakan.