



FIAN  
INDONESIA

# TANTANGAN UU CIPTA KERJA TERHADAP PEMENUHAN HAK ATAS PANGAN

POLICY PAPER

GUNAWAN





## RINGKASAN EKSKLUSIF

Undang-Undang Cipta Kerja, tidak ditujukan guna pengaturan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak atas pangan. Bahkan dalam kontek Cipta kerja, produk hukum ini tidak ditujukan kepada Cipta kerja produsen pangan, yaitu petani, dan nelayan. Akan tetapi produk hukum ini mengubah sejumlah undang-undang yang terkait petani, nelayan dan kedaulatan pangan.

Di dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan (selanjutnya disebut sebagai UU Pangan), pemenuhan hak atas pangan direalisasikan melalui kedaulatan pangan. Ini berarti pengingkaran atas prinsip-prinsip kedaulatan pangan, potensial untuk mempengaruhi kondisi hak atas pangan, hak petani, hak nelayan, dan hak masyarakat yang bekerja di perdesaan sebagai produsen pangan.

Meski UU Pangan, UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, dan UU No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam diubah di dalam UU Cipta Kerja, namun dalam aturan turunan dari UU Cipta Kerja yaitu PP No. 26 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Pertanian, tidak ada pengaturan lebih lanjut. Artinya PP yang direncanakan sebagai aturan pelaksanaan, masih melanjutkan ketidakpastian hukum yang diCiptakan oleh UU Cipta Kerja.

Pilihan kebijakannya adalah pembaruan produk hukum terkait hak atas pangan dalam rangka realisasi progresif penghormatan, pemenuhan dan perlindungan hak atas pangan, khususnya dalam pelaksanaan reforma agraria, kedaulatan pangan, dan kelembagaan pangan pemerintah.

## PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja), telah mengubah, menghapus dan memberi aturan baru bagi puluhan undang-undang di dalam satu undang-undang, termasuk yang terkait pangan, yang mana beberapa undang-undang tersebut juga dituntut oleh WTO (World Trade Organization – Organisasi Perdagangan Dunia) untuk diubah. Antara lain Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (selanjutnya disebut UU Peternakan dan Kesehatan Hewan), Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura (selanjutnya disebut UU Hortikultura), Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Selanjutnya disebut UU Pangan), dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Selanjutnya disebut UU Perlintan).

Kebijakan pemerintah terkait rekomendasi WTO untuk merubah sejumlah undang-undang sebagaimana tersebut di atas dilatarbelangi oleh peristiwa sebagaimana berikut:<sup>1</sup>

Pada 8 Mei 2014, New Zealand dan Amerika Serikat mengajukan protes terhadap Indonesia ke *Dispute Settlement Body* (DSB) WTO terkait dengan Kebijakan pembatasan impor hortikultura dan produk hewan Indonesia. Permohonan ini diajukan karena keberatan New Zealand dan Amerika Serikat atas penerapan kebijakan Indonesia yang diindikasikan bertentangan dengan ketentuan Pasal 11 ayat (1) GATT 1994, Pasal 4 ayat (2) *Agreement on Agriculture*, dan Pasal 3 ayat (2) *Agreement on Import Licensing Procedures*. Ada sekitar 18 tindakan yang dinilai bertentangan dengan GATT 1994, yang terbagi menjadi dua bagian yaitu produk hortikultura, dan hewan dan produk hewan.

Selanjutnya pada 18 Maret 2015, Selandia Baru dan Amerika Serikat masing-masing meminta pembentukan panel sesuai dengan Pasal 6 GATT terkait 18 tindakan yang diberlakukan oleh Indonesia tentang impor produk hortikultura, hewan, dan produk hewan. Kemudian pada 22 Desember 2016, Badan Panel WTO mengeluarkan putusan yang memenangkan Amerika Serikat dan New Zealand terhadap Indonesia. Panel WTO menyatakan bahwa Indonesia telah bertindak tidak konsisten dengan Pasal 11 ayat (1) GATT 1994, sehingga Indonesia telah menghilangkan atau merugikan manfaat yang dimiliki oleh New Zealand dan Amerika Serikat dari aturan GATT. Panel juga mengeluarkan rekomendasi agar Indonesia segera melakukan langkah penyesuaian kebijakan terhadap aturan GATT 1994.

Pada November 2017 Pemerintah Indonesia menerima putusan Panel *Dispute Settlement Body* (DSB) *World Trade Organization* (WTO) yang menyatakan bahwa Indonesia telah melanggar aturan WTO terkait dengan impor hortikultura dan ternak. Kekalahan dalam putusan WTO ini menyebabkan Indonesia harus melakukan revisi regulasi domestiknya agar sesuai dengan aturan WTO di bawah Perjanjian *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT) dan *Agreement on Agriculture* (AoA).

[1] Indonesia For Global Justice, Kalah Dari Gugatan Amerika dan Brazil di WTO, Pemerintah Akan Revisi Undang-undang Terkait Pangan, [www.igj.or.id/kalah-dari-gugatan-amerika-dan-brazil-di-wto-pemerintah-akan-revisi-undang-undang-terkait-pangan/](http://www.igj.or.id/kalah-dari-gugatan-amerika-dan-brazil-di-wto-pemerintah-akan-revisi-undang-undang-terkait-pangan/), November 18, 2019

Beberapa aturan yang telah direvisi oleh Pemerintah Indonesia pasca putusan adalah: (1) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 24 Tahun 2018; (2) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 64 Tahun 2018 tentang Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH); dan (3) Permentan Nomor 23 Tahun 2018; serta (4) Permendag Nomor 65 tentang Hewan dan Produk Hewan.

Namun, pada 2 Agustus 2018, Amerika Serikat mengumumkan akan mengenakan sanksi dagang (Baca: Konsesi Tarif) kepada Indonesia dengan menerapkan retaliai dagang sebesar US\$350 Juta. AS menghitung bahwa diperkirakan efek kerugian perdagangan yang muncul dari tindakan Indonesia mencapai hingga US\$350 Juta pada tahun 2017, dan angka ini akan diperbarui setiap tahunnya dengan melihat perkembangan ekonomi Indonesia. Permohonan AS terhadap WTO ini dikarenakan klaim AS bahwa Indonesia telah gagal untuk mematuhi rekomendasi dari DSB WTO hingga batas waktu yang telah ditentukan.

Revisi permentan dan permendag dianggap tidak cukup oleh Pemerintah Amerika Serikat. Beberapa regulasi nasional yang ditarget Amerika untuk direvisi dan disesuaikan dengan aturan di WTO mencakup undang-undang penting disektor pangan Indonesia, yakni: UU No. 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura, UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, dan UU No. 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan sebagaimana telah diubah oleh UU No. 41 Tahun 2014.

Secara spesifik, keempat UU diatas diminta untuk menghapus klausul pasal yang memasukkan frasa “dalam negeri”, seperti yang terdapat dalam Pasal 73, Pasal 74, dan Pasal 88 UU Hortikultura, Pasal 36 UU Pangan, Pasal 15 Ayat (1, 2, 3) UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, dan Pasal 36 UU Peternakan dan Kesehatan Hewan.

Bagi Pemerintah Indonesia, tidak memungkinkan mengikuti permintaan Amerika Serikat untuk melakukan revisi keempat undang-undang di sektor pangan dalam jangka waktu yang sempit. Namun, di sisi yang lain Pemerintah Indonesia seolah tidak memiliki pilihan lain selain melakukan revisi, atau harus menerima tindakan retaliai oleh Amerika Serikat sebesar US\$350 Juta terhadap produk ekspor Indonesia di Amerika.

Omnibus Law UU Cipta Kerja, bisa diilustrasikan seperti rombongan besar dalam satu bis karena banyaknya undang-undang dalam satu produk hukum. Namun UU Cipta Kerja juga menCiptakan minibus-minibus, karena UU Cipta Kerja banyak memberi mandat pembentukan aturan pelaksanaanya.

Ada cita-cita menjadikan Indonesia sebagai top 10 reformer (10 negara terbaik di dunia) dalam melakukan reformasi dalam rangka memperbaiki perangkat kemudahan berusaha (*Ease of Doing Business/EODB*). Dalam rangka itu, melalui rangkaian Paket Ekonomi, untuk mendukung kemudahan berusaha, Presiden Jokowi telah mensahkan Peraturan Presiden No. 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha, sebagai upaya memperbaiki peringkat Indonesia dalam EODB. Jika sebelumnya guna mendukung kebijakan kemudahan berusaha dilakukan dengan deregulasi, dalam perkembangannya dilakukan dengan pembentukan sejumlah regulasi (aturan di bawah undang-undang), lalu kemudian dinaikkan lagi menjadi pembentukan undang-undang guna mendukung kebijakan kemudahan berusaha, dalam hal ini pembentukan UU Cipta Kerja melalui metode omnibuslaw.

Namun kemudahan berusaha yang dimaksud justru tidak gunakan untuk melindungi usaha tani dan usaha perikanan rakyat. Sebagai bangsa agraris sekaligus maritim, adalah keharusan negara untuk menjaga keberlanjutan usaha masyarakat perdesaan yang bekerja di sawah, ladang, kebun, hutan, sungai, pesisir dan laut, sebagai soko guru perekonomian nasional, serta memastikan upah buruh mampu untuk membeli pangan yang beragam, berkualitas dan sehat dari yang dihasilkan masyarakat produsen pangan. Dunia yang sedang dilanda krisis ekonomi dan diperparah oleh wabah penyakit COVID-19, menjadi pelajaran tentang arti penting berdaulat secara produksi dan cadangan pangan sehingga akses kepada sumber pangan tetap terjaga dan negara dapat memberikan bantuan pangan kepada kelompok masyarakat yang memiliki kerentanan akibat memburuknya perekonomian dampak pandemi COVID-19.

Tanggung jawab negara dalam penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak atas pangan, mewajibkan negara untuk melindungi akses rakyat kepada sumber daya produktif (sumber -sumber agraria dan sumber sumber pangan), serta memberikan bantuan pangan kepada kelompok khusus di masyarakat yang memiliki kerentanan terhadap kondisi khusus, seperti dalam situasi krisis ekonomi, krisis pangan, bencana, pandemi dan lain-lain, justru tidak masuk dalam pengaturan UU Cipta Kerja yang dikebut pembahasannya dan disahkan di masa pandemi COVID-19.

Sehingga UU Cipta kerja menuai penolakan dari buruh, petani, nelayan, pembela HAM, akademisi dan kelompok sosial masyarakat lainnya. Dan ketika disahkan, UU Cipta kerja juga menuai gugatan judicial review (pengujian undang-undang terhadap UUD 1945), baik uji formil (pembentukan undang-undang) maupun uji materiil (materi yang diatur dalam undang-undang) di Mahkamah Konstitusi.

## DESKRIPSI MASALAH

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan telah mengakui pangan sebagai HAM dengan ketahanan pangan sebagai realisasi pemenuhannya. Ketika kemudian undang-undang tersebut diganti dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, pangan tetap diakui sebagai HAM, tidak hanya di tingkat keluarga tetapi hingga ke tingkat individu, sebagaimana dinyatakan undang-undang tersebut bahwa Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Di dalam Ketentuan Umum dan Penjelasan Undang-Undang Pangan tidak ada ketentuan atau penjelasan apa yang dimaksud dengan hak atas pangan. Di sisi lain meskipun telah ada Undang-Undang 11 Nomor Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (selanjutnya disebut sebagai Kovenan Ekosob), namun Kovenan tidak dirujuk oleh Undang-Undang Pangan, sehingga standar dan indikator hak atas pangan menjadi tidak jelas. Demikian halnya dengan pangan sebagai HAM dijamin oleh konstitusi, namun UUD 1945 tidak mengatur secara spesifik soal hak atas pangan.

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, telah mengembalikan Kovenan Hak Ekosob sebagai rujukan Undang-Undang Pangan, terutama dalam memaknai kebutuhan dasar manusia. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi merujuk pada Kovenan Internasional Hak Ekonomi dan Budaya dalam memberikan penafsiran kepada Undang-Undang Pangan. Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian Undang-Undang Pangan berpendapat:

Frasa kebutuhan dasar manusia adalah sandang, pangan dan papan (perumahan) hal tersebut berkesuaian dengan Pasal 11 (1) *Covenant On Economic, Social And Cultural Right*, sebagaimana telah disahkan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya), yang pada pokoknya menyatakan kebutuhan dasar manusia tidak hanya menyangkut pangan, tetapi juga sandang dan perumahan. Bahwa kebutuhan dasar manusia yang utama adalah pangan.<sup>2</sup>

Hak-hak yang dilindungi, bentuk-bentuk kewajiban negara, dan realisasi pemenuhan hak atas pangan, sebagaimana di atur di dalam UU Pangan, dapat diidentifikasi sebagaimana tabel berikut:

Tabel 1 - Hak atas Pangan dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan

No.	Hak yang Dilindungi	Tanggung jawab dan Kewajiban Negara khususnya Pemerintah/ Pemda	Realisasi Progresif
1.	Pangan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Konsideran huruf a)	Negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi Pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal. (Konsideran huruf b)	<p>Sebagai negara dengan jumlah penduduk yang besar dan di sisi lain memiliki sumber daya alam dan sumber Pangan yang beragam, Indonesia mampu memenuhi kebutuhan Pangannya secara berdaulat dan mandiri (konsideran huruf c);</p> <p>Penyelenggaraan Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan (Pasal 3);</p> <p>Penyelenggaraan Pangan bertujuan untuk: a. meningkatkan kemampuan memproduksi Pangan secara mandiri; b. menyediakan Pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan Gizi bagi konsumsi masyarakat; c. mewujudkan tingkat kecukupan Pangan, terutama Pangan Pokok dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat;</p>

[2] Putusan No 98/PUU-XI/2013, Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Jakarta, 3 Desember 2014

			d. mempermudah atau meningkatkan akses Pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat rawan Pangan dan Gizi; e. meningkatkan nilai tambah dan daya saing komoditas Pangan di pasar dalam negeri dan luar negeri; f. meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang Pangan yang aman, bermutu, dan bergizi bagi konsumsi masyarakat; g. meningkatkan kesejahteraan bagi Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan; dan h. melindungi dan mengembangkan kekayaan sumber daya Pangan nasional (Pasal 4)
2.	Hak Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan sebagai produsen Pangan.	Meningkatkan kesejahteraan bagi Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan (Pasal 4 huruf g);  Melindungi dan memberdayakan Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan (Pasal 17).	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. mengatur, mengembangkan, dan mengalokasikan lahan pertanian dan sumber daya air;</li> <li>b. memberikan penyuluhan dan pendampingan;</li> <li>c. menghilangkan berbagai kebijakan yang berdampak pada penurunan daya saing;</li> <li>d. melakukan pengalokasian anggaran. (Pasal 18)</li> </ul> <p>Pemerintah menetapkan kebijakan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>e. dan peraturan Impor Pangan yang tidak berdampak negatif terhadap keberlanjutan usaha tani, peningkatan produksi, kesejahteraan Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan mikro dan kecil. (Pasal 39)</li> </ul>
3.	Perlindungan kepada kelompok khusus (rentan) dan dalam situasi khusus.	Bantuan Pangan (Pasal 58)	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab dalam penyediaan dan penyaluran Pangan Pokok dan/atau Pangan lainnya sesuai dengan kebutuhan, baik bagi masyarakat miskin, rawan Pangan dan Gizi, maupun dalam keadaan darurat;</li> <li>(2) Bantuan Pangan dilakukan dengan mengutamakan produksi dalam negeri dan kearifan lokal.</li> </ul> <p>Pasal 58 angka (1) dan (2)</p>

UU Pangan tetap mempergunakan konsep ketahanan pangan yang disandingkan dengan konsep kedaulatan dan kemandirian pangan. Padahal konsep kedaulatan pangan adalah kritik terhadap konsep ketahanan pangan. Pasal 3 Undang-Undang Pangan menyatakan bahwa Penyelenggaraan Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan.

Dasar hukum kedaulatan pangan mulai hadir sejak adanya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Selanjutnya disebut UU PLP2B), Di dalam konsideran UU PLP2B disebutkan bahwa negara menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara sehingga negara berkewajiban menjamin kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Namun jaminan hak atas pangan hanya sampai di level rumah tangga, sebagaimana tabel berikut:

Tabel 2 - Penyelenggaraan Pangan dalam UU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Kemandirian Pangan adalah kemampuan produksi pangan dalam negeri yang didukung kelembagaan ketahanan pangan yang mampu menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup ditingkat rumah tangga, baik dalam jumlah, mutu, keamanan, maupun harga yang terjangkau, yang didukung oleh sumber-sumber pangan yang beragam sesuai dengan keragaman lokal;

Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.

Kedaulatan Pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri dapat menentukan kebijakan pangannya, yang menjamin hak atas pangan bagi rakyatnya, serta memberikan hak bagi masyarakatnya untuk menentukan sistem pertanian pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.

Tabel 3 - Penyelenggaraan Pangan dalam Undang-Undang Pangan

Kedaulatan Pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan Pangan yang menjamin hak atas Pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem Pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.

Kemandirian Pangan adalah kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi Pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan Pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat.

Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Jadi yang membedakan antara definsi kedaualatan pangan di UU PLP2B dengan UU Pangan hanya pada frasa sistem pertanian pangan dengan sistem pangan.

UU Pangan memandatkan agar berdaulat di bidang pangan, maka penyediaan pangan dilakukan secara mandiri, sehingga impor dibatasi. Pasal 1, Pasal 14 dan Pasal 15 UU Pangan, menyatakan bahwa ketersediaan dan sumber penyediaan pangan berasal dari produksi dalam negeri dan Cadangan Pangan Nasional, serta Pemerintah mengutamakan produksi pangan dalam negeri untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi Pangan

Ketika produksi dalam negeri dan Cadangan Pangan Nasional tidak dapat memenuhi kebutuhan, Pasal 1, Pasal 14 dan Pasal 36 UU Pangan, memperbolehkan impor pangan sesuai dengan kebutuhan. Akan tetapi kebijakan impor pangan oleh Pemerintah, berdasarkan Pasal 39 UU Pangan, tidak boleh berdampak negatif terhadap keberlanjutan usaha tani, peningkatan produksi, kesejahteraan Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan mikro dan kecil.

Pengarusutamaan produksi dalam negeri dan pembatasan impor pangan juga diatur dalam Pasal 15 UU Perlintan, yang menyatakan bahwa Pemerintah berkewajiban mengutamakan produksi pertanian dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional, dan kewajiban mengutamakan produksi pertanian dalam negeri dilakukan melalui pengaturan impor komoditas pertanian sesuai dengan musim panen dan/atau kebutuhan konsumsi dalam negeri.

Pasal 33 dan Pasal 66 UU Cipta Kerja justru mengubah arah kedaualatan pangan dengan merubah ketentuan Pasal 14 UU Pangan dan Pasal 15 UU Perlintan dengan menyatakan bahwa sumber penyediaan pangan berasal dari produksi pangan dalam negeri, cadangan pangan nasional, dan impor pangan. Hal ini menunjukan bahwa impor pangan kedudukannya sejajar dengan produksi dalam negeri dan cadangan pangan nasional, bukan lagi pembatasan impor.

Pasal 115 UU Cipta Kerja juga mengubah ketentuan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya dan Petambak Garam (selanjutnya disebut UU Perlindayan), pengendalian impor perikanan dan penggaraman yang diatur lewat undang-undang, diubah dengan diatur lewat Peraturan Pemerintah.

UU Cipta Kerja juga tidak lagi membatasi penanaman modal asing di hortikultura dengan mengubah ketentuan dalam Pasal 100 UU Hortikultura, dengan menghapus ketentuan besarnya penanaman modal asing dibatasi paling banyak 30% (tiga puluh persen). Padahal, pasal tersebut menurut Mahkamah Konstitusi sesuai dengan mandat Pasal 33 UUD 1945.<sup>3</sup> Seharusnya dalam rangka kedaualatan pangan, negara melakukan pemberdayaan petani pemulia benih.

Kedaualatan pangan mutlak mensyaratkan perluasan lahan pertanian atau ekstensifikasi kawasan pertanian sebagai sentra produksi pangan. Namun justru UU Cipta Kerja melalui Pasal 32, Pasal 121, dan Pasal 122 mengubah ketentuan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budidaya Pertanian Berkelanjutan, Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan Pasal 44 UU PLP2B dengan memasukan progam strategis nasional selain tanah untuk kepentingan umum, yang bisa melakukan alih fungsi lahan budi daya pertanian pangan berkelanjutan dan menambah objek tanah untuk kepentingan umum, dari 18 menjadi 24 objek, sehingga lebih banyak objek pembangunan yang bisa melakukan alih fungsi lahan pertanian berkelanjutan.

---

[3] Putusan No.20/PUU-XII/2014, Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2020 tentang Hortikultura, Jakarta 19 Maret 2015

Pasal 29 Undang-Undang Cipta Kerja mengubah ketentuan di dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (selanjutnya disebut UU Perkebunan), sehingga membatasi kewajiban fasilitasi pembangunan kebun masyarakat hanya bagi perusahaan perkebunan yang lahananya diperoleh dari area penggunaan lain di luar HGU (hak guna usaha) dan dari pelepasan kawasan hutan, serta menambah bentuk-bentuk lain kemitraan usaha perkebunan dalam fasilitasi pembangunan kebun masyarakat.

Permasalahan sebagaimana tersebut di atas akan membawa dampak pengaturan atau regulasi tentang Izin Usaha Perkebunan, Hak Guna Usaha (HGU), kemitraan usaha perkebunan, sertifikasi ISPO (*Indonesian Sustainable Palm Oil*), moratorium sawit dan reforma agraria, sehingga potensial berdampak tata kelola perkebunan dan petani pekebun.

Intruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penundaan Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit serta Peningkatan Produktivitas Kelapa Sawit (selanjutnya disebut Inpres Moratorium Sawit), sesungguhnya menunjukkan laju investasi di perkebunan sawit, sehingga perluasan perkebunan sawit perlu dimoratorium guna memberikan kesempatan bagi kementerian-kementerian terkait dan pemerintah daerah untuk melakukan evaluasi dan penyelesaian masalah perizinan, hak atas tanah, perkebunan sawit di dalam hutan, dan pengalokasikan 20 % dari pelepasan kawasan hutan dan dari HGU perkebunan sawit untuk petani.

Kebijakan tersebut menunjukkan apa benar ada hambatan investasi di perkebunan khususnya sawit? Pertanyaan berikutnya adalah apakah fasilitasi kebun masyarakat menjadi penghambat investasi di perkebunan? Dan jika kehendak politik dari pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja adalah membuka lapangan kerja, kenapa justru fasilitasi kebun masyarakat yang mendukung petani dan koperasi tani justru diubah?

Awalnya pembatasan paling rendah seluas 20% dari total luas areal kebun yang diusahakan oleh perusahaan perkebunan dalam fasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar, diatur lewat Peraturan Menteri Pertanian, kemudian dinaikkan dengan diatur lewat undang-undang, dan diperkuat dengan putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian UU 39/2014 tentang Perkebunan. Juga sudah ada aturan pelaksanaanya berupa Peraturan Menteri Pertanian Nomor 29/Permentan/KB.410/5/2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pertanian Nomor 98/Permentan/OT.140/9/2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha.

Kewajiban perusahaan perkebunan memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar paling rendah seluas 20% dari total luas areal kebun yang diusahakan, juga dipersyaratkan guna memperoleh sertifikat ISPO (*Indonesian Sustainable Palm Oil*) berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/Permentan/OT.140/3/2015 Tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia. Bahkan dalam rangka pencapaian sertifikasi ISPO, Presiden Jokowi telah mengeluarkan Intruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2019 tentang Rencana Aksi Nasional Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Tahun 2019-2024. Objek tanah 20% sebagaimana tersebut di atas juga diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria sebagai objek Tanah Objek Reforma Agraria (TORA).

Mudahnya pergantian produk hukum tanpa uraian penjelasan kepada rakyat tentang pelaksanaan dari produk hukum, dan ketidakpastian dalam penegakan hukum, justru akan menimbulkan hilangnya jaminan kepastian hukum. Ketidakpastian hukum inilah yang sesungguhnya menciptakan kondisi yang menghambat kemudahan berusaha dan tidak terwujudnya keadilan sosial.

Meskipun Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Pertanian (selanjutnya disebut PP Penyelenggaraan Bidang Pertanian) sebagai aturan turunan dan aturan pelaksanaan dari UU Cipta Kerja berisi pengaturan pertanian sebagai aturan pelaksana dari Undang-Undang Cipta Kerja, namun regulasi ini tidak mengatur pelaksanaan dari perubahan UU Pangan dan UU Perlintan yang telah diubah melalui UU Cipta Kerja. Selain itu juga justru memperpanjang daftar masalah yang telah ditimbulkan oleh undang-undang sebelum diubah oleh UU Cipta Kerja, di sisi lain regulasi yang diharapkan akan menjadi aturan pelaksanaan yang menyingkron, justru memunculkan ketidaksingkronan baru.

Di dalam Subsektor Perkebunan, Pasal 4 PP Penyelenggaraan Bidang Pertanian, mengatur tentang batas minimum penggunaan lahan perkebunan oleh perusahaan perkebunan. Selanjutnya di dalam Pasal 5 PP Penyelenggaraan Bidang Pertanian diatur cara pemenuhan batas minimum melalui penggunaan kemitraan. Hal ini tentu selain menimbulkan pertanyaan apakah kemitraan ini berarti memperluas lahan perusahaan perkebunan, bukan memperluas kebutuhan masyarakat sebagaimana diatur di dalam Inpres Moratorium Sawit dan Perpres Reforma Agraria?

Di sisi lain, pelanggaran batas luas maksimum berupa peringatan tertulis, denda, dan pencabutan izin, mengakibatkan sumber tanah objek reforma agrarian (TORA) yang bersumber dari tanah kelebihan batas maksimum menjadi berkurang. Sanksi berupa denda bagi tanah kelebihan batas maksimum dan minimum tidak sesuai dengan prinsip-prinsip reforma agraria dan hukum agraria di Indonesia.

Pasal 14 PP Penyelenggaraan Bidang Pertanian tidak menyebutkan kelembagaan pekebun yang dibentuk sendiri oleh petani sebagaimana yang telah diakui dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Pengujian UU Perlintan,<sup>4</sup> dan membatasi kelembagaan ekonomi petani hanyalah koperasi.

Pengaturan kelembagaan pekebun di dalam Pasal 53 Undang-Undang Perkebunan, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pemberdayaan petani, sehingga pengaturan kelembagaan petani di dalam UU Cipta Kerja dan aturan pelaksanaannya haruslah merujuk pada UU Perlintan berserta putusan Mahkamah Konstitusi terkait kelembagaan petani.

Terkait benih perkebunan, Pasal 64 PP Penyelenggaraan Bidang Pertanian mengatur bahwa varietas hasil pemuliaan Petani kecil hanya dapat diedarkan secara terbatas dalam satu kabupaten/kota, permasalahannya bagaimana jika komunitas petani pekebun dan hamparan lahan perkebunan petani lintas kabupaten?

[4] Putusan Nomor 87/PUU-XI/2013, dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 5 November 2014

Kata “komunitas” menjadi penting untuk digarisbawahi, karena Mahkamah Kontitusi dalam putusannya tidak melarang perseorangan petani kecil mengedarkan benih hasil pemuliannya di *komunitas*-nya.<sup>5</sup> Sedangkan UU Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan dan PP Penyelenggaraan Bidang Pertanian melakukan pembatasan pada tingkat kabupaten.

Pada Subsektor Tanaman Pangan, terdapat perbedaan terkait “objek kepentingan umum dan proyek strategis nasional yang dapat mengalihfungsikan lahan pertanian tanaman pangan” antara UU Cipta Kerja dengan PP Penyelenggaraan Bidang Pertanian. Di dalam PP Penyelenggaraan Bidang Pertanian mengatur pembatasan objek kepentingan umum yang dapat melakukan alih fungsi lahan pertanian, namun tetap memasukan Proyek Strategis Nasional sebagai obyek pembangunan yang dapat mengalihfungsikan lahan pertanian tanaman pangan.

Tabel 4 - Tanah untuk Kepentingan Umum

UU 2/2012 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	UU Cipta Kerja	PP Penyelenggaraan Bidang Pertanian
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pertahanan dan keamanan nasional;</li> <li>b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;</li> <li>c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;</li> <li>d. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;</li> <li>e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;</li> <li>f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;</li> <li>g. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;</li> <li>h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;</li> <li>i. Rumah sakit Pemerintah/ Pemerintah Daerah;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pertahanan dan keamanan nasional;</li> <li>b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api;</li> <li>c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air dan sanitasi dan bangunan pengairan lainnya;</li> <li>d. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;</li> <li>e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;</li> <li>f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan/atau distribusi tenaga listrik;</li> <li>g. Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;</li> <li>h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;</li> <li>i. Rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;</li> <li>j. fasilitas keselamatan umum;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Jalan umum</li> <li>b. Waduk;</li> <li>c. Bendungan;</li> <li>d. Irigasi;</li> <li>e. Saluran air minum atau air bersih;</li> <li>f. Drainase dan sanitasi;</li> <li>g. Bangunan pengairan;</li> <li>h. Pelabuhan;</li> <li>i. Bandar udara;</li> <li>j. Stasiun dan jalan kereta api;</li> <li>k. Terminal;</li> <li>l. Fasilitas keselamatan umum;</li> <li>m. Cagar alam; dan</li> <li>n. Pembangkit dan jaringan listrik.</li> </ul>

[5] Putusan Nomor 99/PUU-X/2012, dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta, 9 Juli 2013

- |  |   |
|--|---|
| j. Fasilitas keselamatan umum;                                       | k. permakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;   |
| k. k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;            | l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;  |
| l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik; | m. Cagar alam dan cagar budaya;   |
| m. Eagar alam dan eagar budaya;                                      | n. Kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau Desa;   |
| n. Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;                         | o. Penataan perrnukiman kumuh perkotaan dan/ atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;   |
| o. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/ Pemerintah Daerah;  | p. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;   |
| q. Prasarana olahraga Pemerintah/ Pemerintah Daerah; dan             | q. Prasarana olahraga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;  |
| r. Pasar umum dan lapangan parkir umum.                              | r. Pasar umum dan lapangan parkir umum;   |
|  | s. Kawasan Industri Hulu dan Hilir Minyak dan Gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; |
|  | t. Kawasan Ekonomi Khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;                         |
|  | u. Kawasan Industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;                               |

	<ul style="list-style-type: none"> <li>v. Kawasan Pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;</li> <li>x. Kawasan Ketahanan Pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; dan kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah.</li> </ul>	
--	---	--

Di dalam Subsektor Peternakan dan Kesehatan Ternak, Pasal 147 – 166 PP Penyelenggaraan Bidang Pertanian mengatur tentang Kawasan Penggembalaan Umum, namun tidak dijelaskan bagaimana Kawasan Penggembalaan Umum pada Kawasan Perdesaan dan Kawasan Pertanian, dan apakah perolehan lahan penggembalaan umum dapat melalui mekanisme TORA.

Tabel 5 - Resiko UU Cipta Kerja Bagi Hak Atas Pangan

No.	Pengaturan dalam UU Cipta Kerja dan PP Penyelenggaraan Bidang Pertanian	Resiko Bagi Hak atas Pangan Berdasarkan Aksesibilitas Ekonomi
1.	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak lagi ada pembatasan impor pangan-pertanian-perikanan tapi impor sejajar dengan produksi dalam negeri dan cadangan pangan nasional sebagai sumber penyediaan pangan;</li> <li>2. Tidak ada membatasi penanaman modal asing di hortikultura;</li> <li>3. Pembatasan kegiatan pemuliaan tanaman/benih oleh petani;</li> <li>4. Tidak ada pengakuan terhadap kelembagaan petani yang didirikan sendiri oleh petani</li> </ul>	Hambatan bagi perlindungan khusus petani dan nelayan skala Kecil.
2.	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Perluasan objek tanah untuk kepentingan umum dan proyek strategis nasional yang dapat mengalihfungsi lahan budi daya pertanian berkelanjutan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan;</li> <li>2. Penyempitan kewajiban fasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar sedikitnya 20 % dari lahan perusahaan perkebunan;</li> <li>3. Kemitraan untuk memperluas lahan perkebunan perusahaan yang di bawah batas minimum</li> <li>4. Tidak dijadikannya tanah kelebihan batas maksimum dan tanah terlantar sebagai TORA</li> </ul>	Hambatan bagi pelaksanaan reforma agraria

# PILIHAN KEBIJAKAN

## 1. Realisasi Progresif

Pengakuan hak atas pangan dalam UU Pangan, dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian UU Pangan bahwa hak atas pangan di dalam UU Pangan sesuai dengan Kovenan Internasional Hak-hak Ekosob, untuk itu berdasarkan Komentar Umum, sebagai penjelasan otoritatif atas Kovenan, mempersyaratkan bahwa pelaksanaan UU Pangan harusnya sesuai dengan standar dan indikator hak atas pangan.

Standar pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, termasuk hak atas pangan di dalamnya, berdasarkan Kovenan Hak Ekosob meliputi dua hal: *pertama*, realisasi progresif berdasarkan sumber daya yang tersedia untuk pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, dan *kedua*, pembentukan peraturan perundang-perundangan sebagai landasan negara melaksanakan kewajiban dalam penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, sebagaimana diatur dalam Pasal Kovenan Hak Ekosob, sebagaimana berikut:

### Pasal 2

1. Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini, berjanji untuk mengambil langkah-langkah, baik secara individual maupun melalui bantuan dan kerjasama internasional, khususnya di bidang ekonomi dan teknis sepanjang tersedia sumber dayanya, untuk secara progresif mencapai perwujudan penuh dari hak-hak yang diakui oleh Kovenan ini dengan cara-cara yang sesuai, termasuk dengan pengambilan langkah-langkah legislatif.

Di sebutkan dalam *Komentar Umum Nomor 3*, Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya PBB, menyatakan bahwa peraturan perundangan sangat dibutuhkan, dan bahkan dalam beberapa hal tidak bisa ditinggal. Meski demikian peraturan perundangan bukanlah tindakan paling akhir yang dibutuhkan, namun peraturan perundangan adalah sarana untuk melihat landasan dari tindakan-tindakan negara.

Dalam standar Kovenan Hak Ekosob tersebut, maka pergantian UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan dengan UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, kemudian diubah dengan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, haruslah ditinjau sejahterama landasan atau pengaturan terhadap kewajiban negara dalam penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan terhadap hak atas pangan.

Kewajiban negara atas hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, sebagaimana bunyi pasal 2 Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, sebagaimana diatur dalam Komentar Umum Nomor 3 Sifat-sifat Kewajiban Negara Anggota, meliputi dua kewajiban, yaitu kewajiban berperilaku dan kewajiban atas hasil, yang mana upaya menjalankan kewajiban tersebut atau perwujudan hak asasi manusia ada yang bersifat realisasi progresif untuk mencapai secara progresif perwujudan penuh hak-hak yang diakui, namun ada juga yang harus secepatnya.

Adapun *Prinsip-prinsip Limburg tentang Pelaksanaan Kovenan International Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, menjelaskan Pasal 2 (1) Kovenan International Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, adalah, "... semua Negara Peserta berkewajiban melakukan langkah-langkah ke arah realisasi sepenuhnya hak-hak yang tercantum dalam kovenan." Pun demikian dengan pemaknaan realisasi progresif, Prinsip-Prinsip Limburg menyebutnya:

Kewajiban untuk secara bertahap mencapai realisasi sepenuhnya hak-hak tersebut mengharusnya Negara Peserta bergerak secepat mungkin ke arah terwujudnya hak-hak tersebut. Dalam keadaan apa pun hal ini tidak dapat ditafsirkan sebagai mengandung arti bahwa Negara berhak untuk mengulur usaha secara tidak terbatas untuk memastikan realisasi sepenuhnya. Sebaliknya semua Negara Peserta mempunyai kewajiban untuk dengan segera mulai mengambil langkah-langkah untuk memenuhi kewajiban-kewajiban mereka berdasarkan Kovenan. Kewajiban terhadap pencapaian secara bertahap ada dan tidak tergantung pada peningkatan sumberdaya, kewajiban ini membutuhkan penggunaan sumber-sumber yang tersedia secara efektif.

Dalam konteks hak atas pangan, kewajiban negara sebagaimana diatur di dalam *Komentar Umum No. 12*, menyatakan, hak atas bahan pangan yang layak, seperti hak asasi manusia lainnya membebankan 3 jenis atau tingkat kewajiban bagi negara, yaitu kewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi. Pada gilirannya kewajiban untuk memenuhi mencakup kewajiban untuk memfasilitasi dan kewajiban untuk menyediakan.

Materi perubahan UU Pangan melalui UU Cipta Kerja, pada dasarnya adalah terkait penyediaan pangan. Yang awalnya bersandar pada sumber daya yang tersedia, yaitu kecukupan produksi dalam negeri dan cadangan pangan nasional, sehingga dilakukan pembatasan impor pangan. Melalui UU Cipta Kerja impor pangan menjadi sejajar dengan kecukupan produksi dalam negeri dan cadangan pangan nasional.

Mengedapankan kecukupan produksi dalam negeri dan cadangan pangan nasional, serta pembatasan impor pangan, sesungguhnya menunjukkan pemenuhan hak atas pangan berbasis sumber daya yang tersedia yang sesuai dengan prinsip-prinsip kedaulatan pangan.

Realisasi progresif berdasarkan sumber daya yang tersedia dalam pemenuhan hak pangan mensyaratkan negara untuk melakukan reforma agraria dalam rangka redistribusi sumber daya produktif. Sebagaimana diungkapkan oleh Asbjorn Eide:<sup>6</sup>

“memaksimalkan penggunaan sumberdaya yang tersedia untuk mencapai pewujudan hak secara progresif, menimbulkan beberapa persoalan. Pertama. Sumberdaya apa saja yang tersedia dalam suatu negara; Kedua. Cara-cara sehingga sumber daya yang dimiliki dapat didistribusikan kepada masyarakat secara merata; Ketiga. Strategi-strategi untuk memperbaiki kondisi masyarakat miskin harus dalam rangka menjamin mereka memiliki kesempatan untuk bertanggungjawab atas nasibnya sendiri, yang sering terhalangi oleh anggota-anggota masyarakat yang berkuasa dan represifitas.

Menurut Asbjorn Eide, dalam kasus seperti itu, hak ekonomi, sosial, dan budaya akan lebih dapat diupayakan melalui kebijakan land reform atau cara-cara lain untuk mendistribusikan kembali sumber daya utama, ketimbang melalui kebijakan anggaran publik yang tinggi. Akan tetapi di masyarakat industri maju dan pasca industri, di mana pertanian merupakan bagian yang tidak penting bagi hak ekonomi, sosial, dan budaya, maka diperlukan adanya suatu negara yang relatif kuat yang bertugas baik untuk memfasilitasi tempat tinggal bagi mereka yang akan termarginalisasi dalam proses tersebut, sehingga mereka memiliki kesempatan yang sama, maupun untuk memberikan jaminan sosial bagi mereka yang tidak mampu mengupayakannya untuk dirinya sendiri.

---

[6] Asbjorn Eide, Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya Sebagai Hak Asasi Manusia, dalam Asbjorn Eide et al (Ed), *Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Buku Teks Revisi Edisi kedua, h: 28-29

Kewajiban HAM negara untuk melaksanakan landreform atau reforma agraria dalam pemenuhan hak atas pangan telah diatur dalam Pasal 11 Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya:

1. Negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak baginya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang dan perumahan, dan atas perbaikan kondisi hidup terus menerus. Negara Pihak akan mengambil langkah-langkah yang memadai untuk menjamin perwujudan hak ini dengan mengakui arti penting kerjasama internasional yang berdasarkan kesepakatan sukarela;
2. Negara Pihak pada Kovenan ini, dengan mengakui hak mendasar dari setiap orang untuk bebas dari kelaparan, baik secara individual maupun melalui kerjasama internasional, harus mengambil langkah-langkah termasuk program-program khusus yang diperlukan untuk:
  - a. Meningkatkan cara-cara produksi, konservasi dan distribusi pangan, dengan sepenuhnya memanfaatkan pengetahuan teknik dan ilmu pengetahuan, melalui penyebarluasan pengetahuan tentang asas-asas ilmu gizi, dan dengan mengembangkan atau **reforma sistem agraria** sedemikian rupa, sehingga mencapai suatu perkembangan dan pemanfaatan sumber daya alam yang efisien;
  - b. Memastikan distribusi pasokan pangan dunia yang adil yang sesuai kebutuhan, dengan memperhitungkan masalah-masalah Negara-negara pengimpor dan pengekspor pangan.

Pelapor Khusus Hak atas Pangan sebagaimana dilaporkan oleh Sekretaris Jenderal PBB dalam Sidang Umum PBB Tahun 2002, menyatakan bahwa reforma agraria adalah kunci hak atas pangan, dan pasal 11 Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya adalah landasan reforma agraria, dan penggusuran adalah pelanggaran hak atas pangan.

Akses atas reforma agraria harus menjadi kunci dari Hak atas Pangan. Dasar legal sudah jelas di dalam teks Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Di bawah artikel 11, paragraf 2 (a), negara-negara berkomitmen untuk “mengembangkan atau memulai reforma sistem agraria dengan cara mana sehingga tercapai pembangunan dan penggunaan sumber daya alam yang paling efisien” (developing or reforming agrarian systems in such a way as to achieve the most efficient development and utilization of natural resources). Sekarang ini terjadi peningkatan pengertian terhadap hal dimana pertanian skala kecil lebih efisien daripada yang berskala besar, dan lebih mampu untuk melindungi lingkungan. Hal ini dapat dipahami bahwa mempromosikan reforma agraria juga berarti mempromosikan pertanian skala kecil. General Comment 12, yang merupakan interpretasi yang otoritatif Komite Ekonomi, Sosial, dan Budaya mengenai Hak atas Pangan, menyatakan secara jelas bahwa Hak atas Pangan memerlukan akses fisik dan ekonomi atas sumber daya. Komentar itu mengakui bahwa akses atas pangan datang baik dari akses atas pendapatan, atau akses atas sumber daya produktif seperti tanah. Argumen yang diajukan adalah bahwa kelompok rentan, termasuk mereka yang tidak mempunyai tanah, membutuhkan perhatian khusus, dan bahwa masyarakat adat dan perempuan mempunyai hak atas warisan dan kepemilikan tanah.

Jelas bahwa kewajiban pemerintah untuk menghormati Hak atas Pangan berarti bahwa negara harus mengambil segala langkah yang dapat memperbaiki akses atas pangan. Dengan ini, penggusuran tanpa kompensasi yang pantas berati pelanggaran atas Hak atas Pangan.<sup>7</sup>

Di dalam “Revisi Pedoman tentang Bentuk dan Isi Laporan yang Harus Dilaporkan oleh Negara-negara Pihak Berdasarkan Pasal 16 dan 17 Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya”, reforma agraria masuk sebagai materi yang dimintakan laporannya dengan pertanyaan sebagaimana berikut:

Coba jelaskan langkah-langkah reforma agraria yang dilaksanakan oleh Pemerintah Anda untuk menjamin agar sistem agraria dapat dimanfaatkan secara efisien untuk meningkatkan jaminan pangan di tingkat rumah tangga tanpa berdampak merugikan bagi martabat manusia, baik di pedesaan maupun di perkotaan dengan mempertimbangkan pasal 6 dan 8 Kovenan.

Jelaskan langkah-langkah yang dilaksanakan:

1. Untuk menyusun undang-undang reforma agraria ini;
2. Untuk menegakkan undang-undang reforma agraria yang ada;
3. Untuk memfasilitasi pemantauan melalui organisasi pemerintah dan organisasi masyarakat.

UU Pangan tidak memberikan mandat tentang reforma agraria dalam rangka realisasi progresif pemenuhan hak atas pangan. UU Pangan hanya menyebutkan bahwa untuk mewujudkan ketersediaan pangan melalui produksi pangan dalam negeri, dilakukan dengan beberapa hal, antara lain mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif, dan membangun kawasan sentra Produksi Pangan.

Pertanyaannya kini, bagaimana Pemerintah dan Pemda mengembangkan lahan produktif dan membangun kawasan sentra produksi pangan? serta bagaimana Pemerintah dan Pemda dapat merealisasikan kewajibannya dalam memberikan jaminan luas lahan pertanian bagi petani kecil dan petani penggarap sebagaimana perintah UU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani serta dukungan lahan untuk pembudidaya ikan sebagaimana mandat Undang-Undang No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam?

Pemerintah memang telah mensahkan Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 2019 Tentang Jaminan Luas Lahan Pertanian, namun pelaksanaanya terhambat pada belum banyaknya pemerintah daerah yang membentuk peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani, dan efektifitas pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Pendayagunaan tanah terlantar peruntukannya dapat untuk masyarakat melalui reforma agrarian dan dapat untuk progam strategis pemerintah bidang pangan.

Di dalam Peraturan Presiden Nomor 86 tentang Reforma Agraria, disebutkan bahwa salah tujuan reforma agraria adalah meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan. Berdasarkan target reforma agraria dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019, yang targetnya adalah 9 juta ha, berupa redistribusi tanah Negara bekas tanah terlantar dan Hak Guna Usaha yang habis masa berlakunya sebesar 0,4 juta ha, serta legalisasi aset berupa pemberian

---

[7] United Nation General Assembly, A/57/356, 27 August 2002, The right to food Note by the Secretary-General

sertifikat hak atas tanah di area transmigrasi sebesar 0,6 juta ha dan sertifikasi tanah masyarakat sebesar 3,9 juta ha, pertama, dilihat dari segi keterhubungan antara TORA (Tanah Objek Reforma Agraria) dengan subjek reforma agraria, yaitu petani kecil, buruh tani, petani penggarap, nelayan kecil, nelayan penggarap, pembudidaya ikan kecil, dan masyarakat berpenghasilan rendah di perkotaan, tidak semua obyek TORA terhubung dengan subjek reforma agraria. Karena praktis redistribusi tanah hanya akan terjadi di kawasan perkebunan dan kawasan hutan. Artinya pelaksanaan Perpres Reforma Agraria juga tergantung dengan efektifitas PP Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, dan Perpres No. 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penggunaan Tanah di Kawasan Hutan.

Berdasarkan Laporan Akhir Kegiatan Koordinasi Strategis Reforma Agraria Nasional Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, capain redistribusi tanah hingga tahun 2018 adalah 3.571.281 Ha, meliputi : HGU Habis dan Tanah Terlantar 270.237 Ha; dan Pelepasan Kawasan Hutan 994.761, dengan catatan Tanah yang dilepaskan dari kawasan hutan tersebut hingga saat itu baru dalam proses inventarisasi dan diharapkan dapat segera ditetapkan melalui SK Menteri LHK sehingga dapat ditindaklanjuti dengan kegiatan redistribusi tanah. Dengan demikian, target kegiatan reforma agraria 9 juta hektar nampaknya akan sulit terselesaikan pada akhir tahun 2019. Hal ini disebabkan oleh terlalu besarnya beban target pemerintah 2019 untuk menyelesaikan target reforma agraria, yaitu sekitar 5.428.719 Ha pada 2019 dari total target RPJMN 2015-2019 sebesar 9 Juta Ha.

Ketika UU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan tidak berhasil mencegah alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian, ketika UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan PP Jaminan Luas Lahan Pertanian belum bisa memberikan kemudahan kepada petani untuk mengakses tanah negara di kawasan pertanian, serta ketika Perpres Reforma Agraria bahkan belum bisa mengejar target RPJMN, justru UU Cipta Kerja menambah objek tanah untuk kepentingan umum ditambah Proyek Strategis Nasional sebagai objek yang bisa mengalihfungsikan tanah pertanian ke non-pertanian dan mengurangi potensi TORA.

Di dalam Rencana Aksi Pertanian Keluarga telah dinyatakan adanya permasalahan sumber daya produktif di bidang pertanahan berupa sempitnya lahan pertanian<sup>8</sup>—yang sesungguhnya terkait juga dengan sewa tanah, sistem bagi hasil, dan konflik agrarian—namun tidak ada rencana aksi dalam rangka mengatasi permasalahan pertanahan tersebut. Tidak adanya rencana aksi terkait pertanahan, mengakibatkan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional tidak dimasukkan dalam koordinasi implementasi Rencana Aksi Pertanian Keluarga.

Aspek kedaulatan pangan sangat penting dalam pemenuhan hak atas pangan, karena seperti yang dilaporkan Sekjend PBB di depan Majelis Umum PBB tahun 2002, bahwasannya “Perdagangan bebas dan bioteknologi pada dirinya sendiri amat sulit untuk memecahkan masalah kelaparan dunia, dan dapat sering kali menciptakan rintangan bagi realisasi Hak atas Pangan.”

Hal tersebut di atas semakin terbukti dengan terjadinya pada kerawanan pangan yang disebabkan naiknya harga pangan yang dialami sekitar 854 juta orang yang sebagian besar tinggal di Sub-Sahara dan Asia Selatan Pada tahun 2008. Hal ini mendorong—berdasarkan usulan pemerintah Kuba—Dewan HAM PBB menyelenggarakan Sidang Khusus yang berjudul “Dampak Negatif Memburuknya Krisis Pangan Dunia pada Realisasi Hak atas Pangan yang Disebabkan Antara Lain Oleh Kenaikan Harga Pangan.”<sup>9</sup>

[8] Kementerian Pertanian RI; 2019, Rencana Aksi Nasional Pertanian Keluarga Tahun 2020-2024

[9] Nota diplomatica REPUBLICA DE CUBA MISION PERMANENTE ANTE LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS EN GENIBRA Y LOS ORGANISMOS INTERNATIONALES CON SEDE EN SUIZA, 5 Mei 2008

Dari proses sebagaimana tersebut di atas melalui mekanisme di Perserikatan Bangsa Bangsa, sehingga mendorong lahirnya Deklarasi Hak Petani dan Masyarakat yang Bekerja di Pedesaan<sup>10</sup>, serta Dasawarsa Pertanian Keluarga Tahun 2019-2028<sup>11</sup>. Kedua instrumen HAM tersebut menunjukan bahwa untuk mengatasi krisis pangan dunia haruslah dengan perlindungan dan pemenuhan hak petani dan masyarakat yang bekerja di pedesaan, serta memperkuat pertanian keluarga. Subjek yang dimaksud tidak hanya petani, tetapi juga pekebun, peternak, penggembala, nelayan pembudidaya ikan, dan petambak.<sup>12</sup>

Pemerintah Indonesia mendukung kesepakatan di PBB tersebut,<sup>13</sup> dan sudah memiliki payung hukum guna merealisasikan komitmen internasional tersebut, yaitu UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani; UU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam; Perpres Reforma Agraria; Perpres Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan, dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi.

Namun di sisi lain pemerintah memiliki kebijakan yang kontradiktif dengan perlindungan hak petani dan masyarakat yang bekerja di pedesaan, serta pertanian keluarga, seperti food estate, korporatisasi pertanian, lemahnya Dana Sawit untuk petani pekebun swadaya, dan Omnibus Law UU Cipta Kerja.

Mengatasi kontradiksi tersebut tidak saja sekedar membutuhkan singkronisasi kebijakan dan harmonisasi hukum, akan tetapi perlunya kebijakan yang berbasis HAM di bidang pertanahan, perairan, pangan, pertanian, perikanan, pergaraman, peternakan, dan pembangunan pedesaan. Pemerintah perlu segera menyusun indikator hak petani dan masyarakat yang bekerja di pedesaan, sebagai tolok ukur realisasi progresif penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak petani serta masyarakat yang bekerja di pedesaan. Pembaruan hukum tersebut selain bersumber dari Deklarasi Hak Petani dan Masyarakat yang Bekerja di Pedesaan, dan Dasawarsa Pertanian Keluarga, juga bersumber dari putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terkait konstitusionalitas hak petani, hak nelayan, hak masyarakat adat, hak rakyat atas air, reforma agraria, penyelesaian konflik agraria, dan kelembagaan petani yang dibentuk sendiri oleh petani bisa menjadi dasar pembaruan hukum, dalam pengertian memperbarui peraturan perundang-undangan terkait pertanahan agar singkron atau harmonis dan tidak bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945 dan UUPA 1960, sehingga dapat memberikan jaminan kepastian hukum dan mewujudkan pembaruan struktur penguasaan dan penggunaan tanah guna mewujudkan kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>14</sup>

## 2. Kelembagaan Pangan

Selama ini yang sering menjadi masalah terkait kebijakan Pemerintah tentang impor pangan adalah pelaksanaan dari Pasal 36 ayat (3) UU Pangan yang menyatakan bahwa kecukupan produksi pangan pokok dalam negeri dan cadangan pangan pemerintah ditetapkan oleh menteri atau lembaga pemerintah yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pangan.

Permasalahan sebagaimana tersebut di atas terlihat dari ketidaksinkronan antara Kementerian Perdagangan, Kementerian Pertanian, dan Bulog (Badan Urusan Logistik) dalam kebijakan impor. Singkronisasi data, kebijakan dan kelembagaan seharusnya bisa melalui kelembagaan pangan

[10] Resolution adopted by the Human Rights Council, Promotion and protection of the human rights of peasants and other people working in rural areas, A/HRC/RES/21/19, General Assembly, 11 October 2012

[11] United Nations General Assembly, 72nd session, 72/239. United Nations Decade of Family Farming (2019– 2028), (A/RES/72/239).

[12] Gunawan, Hak Petani dan Masyarakat Perdesaan, Harian Kompas, 16 Desember 2020

[13] Statement by Indonesian Delegation, General Debate Item 5, 23 June 2014

[14] Gunawan, Hak Guna Usaha 90 Tahun, Harian Kompas, 5 Desember 2019

yang menangani bidang Pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden sebagaimana dimandatkan Pasal 126 UU Pangan. Sayangnya kelembagaan pangan tersebut belum terbentuk. Padahal Pasal 151 UU Pangan telah memberikan tenggat waktu, Lembaga Pemerintah yang menangani bidang pangan harus telah terbentuk paling lambat 3 tahun sejak UU Pangan diundangkan, yakni pada tahun 2015.

Dengan fokus pada pembentukan kelembagaan pangan, maka tidak diperlukan menjadikan impor pangan sebagai sumber penyediaan pangan yang sebanding dengan kecukupan produksi dalam negeri dan cadangan pangan nasional, di mana kedua bidang tersebut ada kementerian dan kelembagaan yang telah mengurusnya, sehingga yang diperlukan pengoptimalan penyelenggaraan pangan yang sesuai dengan prinsip atau asas kedaulatan pangan.

Namun sesungguhnya lebih dari sekedar persoalan impor pangan, kelembagaan pangan juga diperlukan untuk memperjelas penanggungjawab pelaksanaan kewajiban negara dalam penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak atas pangan.

Di dalam standar setting HAM, negara adalah peserta dalam hukum internasional HAM sehingga menjadi penanggungjawab terhadap penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM. Sehingga dalam konteks hak atas pangan, diperlukan kelembagaan negara untuk memperjelas rantai pertanggungjawaban negara.

Dalam hal UU Pangan, titik utama (primacy) jelas menunjuk pada penyelenggara negara yang paling bertanggungjawab. Berdasarkan konstitusi, fungsi yudikatif negara akan mengawasi norma dan syarat-syarat capaian suatu kebijakan negara. Tetapi jelas bahwa pemerintahlah, dalam hal ini lembaga kepresidenan yang bertanggungjawab penuh dalam pewujudan penyelenggaraan pangan. Presiden sebagai single chief executive bertanggungjawab penuh setiap hari atas penyelenggaraan pangan.

Pangan dalam hak asasi manusia diterjemahkan sebagai hak atas pangan. Hal ini dirumuskan demikian karena pangan mencakup tingkat asasi dalam kehidupan manusia. Sekaligus, tanggungjawab negara diwujudkan dalam ragam langkah dan wujud. Hukum internasional mengakui bahwa negara sepenuhnya memegang peran utama dalam penyelenggaraan pangan, bahkan di atas organisasi dan kepentingan komersial. Ketentuan ini kita dapatkan dalam kentetuan hak atas pangan dalam resolusi A/HRC/13/1.7:<sup>15</sup>

- a. *Identify, at the earliest stage possible, emerging threats to the right to adequate food, with a view to facing them* (melakukan identifikasi sedini mungkin mengenai ancaman terhadap hak atas pangan layak, dan dengan mempersiapkan langkah-langkah yang perlu);
- b. *Strengthen the overall national human rights protection system with a view to contributing to the realization of the right to food* (memperkuat keseluruhan sistem perlindungan hak asasi manusia nasional yang mendukung pewujudan hak atas pangan);
- c. *Improve coordination between the different relevant ministries and between national and subnational levels of government* (memperbaiki koordinasi antar kementerian yang berbeda dan antara pemerintahan tingkat nasional dan sub-nasional);

---

[15] Henry Thomas Simarmata, Keterangan Tertulis sebagai Ahli di Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang UU No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan [Pasal 3, Pasal 36 Ayat (3), Pasal 53, Pasal 133, Pasal 69 Huruf C, Pasal 77 Ayat (1) Dan Ayat (2)], Nomor Perkara : 98/PUU-XI/2013, Yogyakarta, 4 Februari 2014

- d. *Improve accountability, with a clear allocation of responsibilities, and the setting of precise time frames for the realization of the dimensions of the right to food that require progressive implementation* (memperbaiki akuntabilitas, dengan alokasi tanggungjawab yang jelas, dan dengan penentuan kerangka waktu yang jelas mengenai pewujudan dimensi hak atas pangan yang membutuhkan pewujudan progresif);
- e. *Ensure adequate participation, particularly of the most food-insecure segments of the population* (memastikan partisipasi yang memadai, secara khusus pada bagian masyarakat yang paling rawan pangan);
- f. *Pay specific attention to the need to improve the situation of the most vulnerable segments of society* (memberikan perhatian secara khusus pada perlunya perbaikan situasi kelompok masyarakat yang paling rentan);

Berdasar UU Pangan, bentuk kelembagaan pangan formasinya adalah sebagai berikut:

**Pertama.** Berdasarkan Pasal 126 UU Pangan: “Dalam hal mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan nasional, dibentuk lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.”

**Kedua.** Berdasarkan Pasal 127 UU Pangan: “Lembaga Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 126 mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pangan”, dan Pasal 128 Lembaga Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 dapat mengusulkan kepada Presiden untuk memberikan penugasan khusus kepada badan usaha milik negara di bidang Pangan untuk melaksanakan produksi, pengadaan, penyimpanan, dan/atau distribusi Pangan Pokok dan Pangan lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Meskipun ada perbedaan antara urusan pemerintah, yang merupakan wewenang kementerian dan pemerintah daerah, dengan tugas pemerintah yang merupakan wewenang lembaga non kementerian, akan tetapi karena tidak ada kementerian urusan pangan, harusnya lembaga pangan menjadi satu-satunya lembaga pangan mengurusi pangan di bawah dan bertanggungjawab kepada presiden. Merujuk ke Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, dan Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tusgas dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Eselon I, tidak ada Kementerian dan Eselon I yang menjalankan urusan pemerintah di bidang pangan.

Bahkan Undang-Undang Pangan sekalipun tidak menyebutkan siapa menteri yang bertanggungjawab pada kecukupan produksi dalam negeri dan cadangan pangan pemerintah. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian Undang-Undang Pangan juga tidak menjawab pertanyaan siapa menteri yang bertanggungjawab atas kecukupan produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan pemerintah, karena Mahkamah Konstitusi justru menjawab tentang kewenangan di bidang pangan. Mahkamah Konstitusi berpendapat:

Bawa pengertian pangan sangatlah luas sehingga tidak mungkin kewenangan di bidang pangan dikelola oleh kementerian tertentu saja, karena selain lingkup tugasnya yang sangat luas, soal pangan juga diatur dan menjadi tanggungjawab kementerian lainnya.<sup>16</sup>

[16] Mahkamah Konstitusi, Putusan No 98/PUU-XI/2013, Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Jakarta, 3 Desember 2014, h : 96

**Ketiga.** berdasarkan pasal 32 UU Pangan:

1. Pemerintah menugasi kelembagaan Pemerintah yang bergerak di bidang Pangan untuk mengelola Cadangan Pangan Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Kelembagaan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didukung dengan sarana, jaringan, dan infrastruktur secara nasional

Maka kelembagaan pangan pemerintah berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan : Pertama, dibentuk melalui Perpres; Kedua, bertanggung-jawab kepada Presiden; Ketiga, menjalankan tugas pemerintah di bidang pangan; Keempat, memberikan rekomendasi penugasan khusus kepada BUMN bidang pangan; Dan kelima, didukung sarana, jaringan, dan infrasrurut secara nasional.

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, maka pembentukan kelembagaan pangan tidak bisa hanya mengeluarkan Badan Ketahanan Pangan dari Kementerian Pertanian menjadi Badan Ketahanan Pangan Nasional, karena kewenangan kelembagaan pangan tidak hanya terbatas pada ketersediaan, keterjangkauan, dan konsumsi pangan.

Dan juga tidak bisa langsung menjadikan Bulog menjadi kelembagaan pangan, karena meskipun Bulog memiliki sarana, dan infrastruktur secara nasional, namun Bulog termasuk BUMN yang seharusnya mendapatkan rekomendasi penugasan khusus dari kelembagaan pangan.

## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 1. Kesimpulan

UU Cipta Kerja tidak memperkuat pengaturan dalam rangka penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak atas pangan, terutama dalam realisasi progresif berdasarkan sumber daya yang berasas kedaulatan pangan, melalui reforma agraria, dan berbasis pertanian skala kecil, karena justru memperbesar peluang impor pangan, potensi alih fungsi lahan pertanian.

UU Cipta Kerja juga tidak mengupayakan percepatan pembentukan kelembagaan pangan pemerintah sehingga tidak mengatasi ketidaksincronan kebijakan pangan, khususnya dalam keputusan impor pangan dan dalam penguatan kecukupan produksi dalam negeri dan cadangan pangan nasional.

### 2. Rekomendasi

1. Diperlukan pembaruan hukum yang dapat dijadikan landasan pemerintahan dalam realisasi progresif pemenuhan hak atas pangan, terutama terkait dengan pelaksanaan reforma agraria dan dalam menghadapi liberalisasi pangan secara global. Pembaruan hukum tersebut haruslah berlandaskan pada UUPA 1960 sebagai operasional Pasal 33 UUD 1945 yang penafsiran atas Pasal 33 UUD 1945 berdasarkan pendapat-pendapat Mahkamah Konstitusi. Selain UUPA 1960, juga berlandaskan pada Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya;
2. Presiden harus segera membentuk kelembagaan pangan pemerintah yang bertanggungjawab kepada Presiden, dan memiliki kewenangan menjalankan tugas pemerintah di bidang pangan, memberikan rekomendasi penugasan khusus kepada BUMN bidang pangan, dan pengelolaan cadangan pangan nasional, serta didukung sarana, jaringan, dan infrasrurut secara nasional.

## REFERENSI

Asbjorn Eide, et al, Economic, Social, and Cultural Rights, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, Alih Bahasa Rini Adriati, Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Buku Teks, Revisi Edisi Kedua, Raoul Wallenberg Institutue of Human Rights and Humantarian Law-Departemen Hukum dan HAM-Swedish International Development

Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Laporan Akhir Kegiatan Koordinasi Strategis Reforma Agraria Nasional, 2018

Gunawan, Hak Guna Usaha 90 Tahun, Harian Kompas, 5 Desember 2019

Gunawan, Hak Petani dan Masyarakat Perdesaan, Harian Kompas, 16 Desember 2020

Henry Thomas Simarmata, Keterangan Tertulis sebagai Ahli di Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang UU No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan [Pasal 3, Pasal 36 Ayat (3), Pasal 53, Pasal 133, Pasal 69 Huruf C, Pasal 77 Ayat (1) Dan Ayat (2)], Nomor Perkara : 98/PUU-XI/2013, Yogyakarta, 4 Februari 2014

Kementerian Pertanian RI, Rencana Aksi Nasional Pertanian Keluarga Tahun 2020-2024, 2019

### Berita Online

Indonesia For Global Justice, Kalah Dari Gugatan Amerika dan Brazil di WTO, Pemerintah Akan Revisi Undang-undang Terkait Pangan, <https://igj.or.id/kalah-dari-gugatan-amerika-dan-brazil-di-wto-pemerintah-akan-revisi-undang-undang-terkait-pangan/>, November 18, 2019. Diunduh pada 31 Mei 2021

### Peraturan Perundang-Undangan

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

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya dan Petambak Garam

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 2019 Tentang Jaminan Luas Lahan Pertanian

Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pertanian

Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Eselon I,

Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penundaan Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit serta Peningkatan Produktivitas Kelapa Sawit

Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria

Intruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2019 tentang Rencana Aksi Nasional Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Tahun 2010-2024,

Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2020 tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/Permentan/OT.140/3/2015 Tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (Indonesian Sustainable Palm Oil Certification System/ISPO)

Peraturan Menteri Pertanian Nomor : 29/Permentan/KB.410/5/2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pertanian Nomor 98/Permentan/OT.140/9/2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha.

## **Putusan Mahkamah Konstitusi**

Putusan Nomor 99/PUU-X/2012, dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta, 9 Juli 2013

Putusan Nomor 87/PUU-XI/2013, dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 5 November 2014

Putusan No 98/PUU-XI/2013, Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Jakarta, 3 Desember 2014

Putusan No.20/PUU-XII/2014, Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2020 tentang Hortikultura, Jakarta 19 Maret 2015

## **Mekanisme di Perserikatan Bangsa-Bangsa**

Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya

Komite Ekonomi, Sosial, dan Budaya PBB, Komentar Umum 1 (Kutipan-Kutipan), dokumen E/1989/22

Komite Ekonomi, Sosial, dan Budaya PBB, Komentar Umum 3 Sifat-sifat Kewajiban Negara Anggota

Komite Ekonomi, Sosial, dan Budaya PBB, Komentar Umum 12 Hak atas Bahan Pangan yang Layak), 1999, E/C.12/1999/5

Prinsip-prinsip Limburg tentang Implementasi Kovenan International Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, 1998

United Nation General Assembly, A/57/356, The Right to Food, Note by the Secretary General, 27 August 2002

Nota diplomatic REPUBLICA DE CUBA MISION PERMANENTE ANTE LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS EN GENIBRA Y LOS ORGANISMOS INTERNATIONALES CON SEDE EN SUIZA, 5 Mei 2008  
Resolution adopted by the Human Rights Council, Promotion and protection of the human rights of peasants and other people working in rural areas, A/HRC/RES/21/19, General Assembly, 11 October 2012

Statement by Indonesian Delegation, General Debate Item 5, 23 June 2014

United Nations General Assembly, 72nd session, 72/239. United Nations Decade of Family Farming (2019– 2028), (A/RES/72/239).