



FIAN  
INDONESIA



# MEMAJUKAN HAK ATAS PANGAN DI INDONESIA:

## Situasi Kelompok Rentan Pangan dan Laporan Pelapor Khusus Hak Atas Pangan



### EDITOR:

Gusti Nur Asla Shabia dan Amir Mahmud

### PENGANTAR:

Sandrayati Moniaga dan Agus Suntoro  
(Komnas HAM)



**FIAN**  
INDONESIA

**Memajukan Hak Atas Pangan di Indonesia:  
Situasi Kelompok Rentan Pangan dan Laporan  
Pelapor Khusus Hak Atas Pangan.**

**Cetakan:**

Juli 2021

FIAN Indonesia

Jakarta

**Editor:**

Gusti Nur Asla Shabia

Amir Mahmud

**Alih Bahasa:**

Dea Rusdiana

**Cover dan Layout:**

Rafi Syafira Yunus

**Sumber Foto Cover:**

nusakini.com

**Katalog Dalam Terbitan (KDT)**

Memajukan Hak Atas Pangan di Indonesia: Situasi  
Kelompok Rentan Pangan dan Laporan Pelapor  
Khusus Hak Atas Pangan  
iii + 45 halaman, 21 cm x 29,7 cm



Sumber Foto: Unsplash.com

## KATA SAMBUTAN

### Refleksi Kunjungan Pelapor Khusus Hak Atas Pangan ke Indonesia: Sebuah Respon

Tiga tahun lebih sejak kedatangan Hilal Elver, Pelapor Khusus PBB Untuk Hak Atas Pangan ke Indonesia, akan tetapi laporannya masih terasa penting dan signifikan bagi kita sekarang. Dokumen ini bukan hanya menjadi dokumentasi pemantauan (*monitoring*) hak atas pangan di Indonesia yang bisa memberikan kita secuplik informasi soal kondisi-kondisi penghargaan, perlindungan, dan pemenuhan hak atas pangan di Indonesia, serta permasalahan-permasalahan apa yang masih membayangi kondisi-kondisi tersebut, tetapi juga mengurgensikan kita untuk menjadi agen akuntabilitas yang melakukan pemantauan hak atas pangan di lapangan. Sebagaimana yang ingin dan telah dilakukan oleh FIAN Indonesia, sebagai organisasi masyarakat sipil yang berjuang untuk tercapainya realisasi progresif hak atas pangan.

Dalam laporan ini, teman-teman akan menjumpai tiga bagian penting yang saling berkesinambungan: tulisan dari Komnas HAM, yang ditulis oleh Sandrayati Moniaga dan Agus Suntoro, yang sewaktu itu terlibat aktif dalam menerima kunjungan dari Hilal Elver. Komnas HAM memainkan peranan penting dalam penegakkan hak atas pangan di Indonesia karena Komnas HAM adalah komponen dari mekanisme ganti rugi korban pelanggaran HAM lewat jalur non-yudisial atau quasi-yudisial. Artinya, korban pelanggaran hak atas pangan dapat melakukan pengaduan ke Komnas HAM.

Adapun, tulisan kedua, merupakan dokumen terjemahan dari laporan Pelapor Khusus PBB Hak atas Pangan. Terakhir, tulisan ketiga merupakan pembacaan FIAN Indonesia terhadap laporan tersebut yang dihubungkan dengan fokus Hilal Elver sendiri ketika mengemban tugas sebagai pelapor khusus hak atas pangan. FIAN juga mencoba mengontekstualisasikan dengan kondisi di Indonesia saat ini. Kemudian, FIAN juga menghubungkannya dengan usaha mentransformasi sistem pangan yang dilandaskan pada hak atas pangan dan gizi.



Sumber Foto: Unsplash.com

Itikad menerjemahkan dokumen Hilal Elver sendiri muncul agar dokumen ini bisa lebih disebarluaskan dan dipahami oleh publik yang lebih luas. Cara membaca dokumen ini idealnya dilakukan dengan sembari membaca Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights/ICESCR) berikut Komentar Umum No. 12 tentang Hak Atas Pangan sebagai instrumen penting hak atas pangan. Pembacaan instrumen lainnya seperti Deklarasi PBB tentang Orang-Orang yang Bekerja di Pedesaan (UNDROP), Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), dan Right to Food Guidelines FAO (The Voluntary Guidelines to support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security), serta laporan pelapor-pelapor khusus hak atas pangan PBB lainnya, sebagaimana yang ditulis Jean Ziegler (2000-2008) Olivier de Schutter (2008-2014), Michael Fakhri (2020-saat ini).

Harapannya, dokumen ini semakin menambah terang pemahaman soal hak atas pangan sekaligus hal-hal seperti apa yang bisa kita perjuangkan bersama-sama untuk memastikan realisasi progresifnya, terutama dengan mendorong negara sebagai pemegang kewajiban bagi rakyatnya. Karena pangan merupakan hak kita semua tanpa kecuali: perempuan, anak-anak, laki-laki, baik secara individual atau bagian dari kelompok masyarakat.

Jakarta, 15 Juli 2021

Dian Pratiwi Pribadi

Dewan Nasional FIAN Indonesia



## DAFTAR ISI

Kata Sambutan <i>Dian Pratiwi Pribadi</i>	i
Hak Atas Pangan Sebagai Perwujudan Hak Asasi Manusia: Refleksi Terhadap Kunjungan Pelapor Khusus PBB <i>Sandrayati Moniaga dan Agus Suntoro</i>	01
Kunjungan ke Indonesia: Laporan Pelapor Khusus Hak atas Pangan <i>Hilal Elver</i>	11
Transformasi Sistem Pangan untuk Pemenuhan Hak Atas Pangan dan Gizi: Respon Kritis Atas Laporan Pelapor Khusus Hak Atas Pangan <i>Gusti Nur Asla Shabia dan Amir Mahmud</i>	31

# HAK ATAS PANGAN SEBAGAI PERWUJUDAN HAK ASASI MANUSIA: REFLEKSI TERHADAP KUNJUNGAN PELAPOR KHUSUS PBB

Sandrayati Moniaga<sup>1</sup> dan Agus Suntoro<sup>2</sup>

Hilal Elver, selaku Pelapor Khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) Hak Atas Pangan telah berkunjung ke Indonesia pada tanggal 9-18 April 2018. Secara khusus kedatangan atas undangan Pemerintah Indonesia dengan melakukan serangkaian pertemuan dan tinjauan lapangan dengan berbagai stakeholders, termasuk di dalamnya pada 10 April 2018 dengan Komnas HAM. Hilal Elver dalam Report of the Special Rapporteur on the right to food Visit to Indonesia menjelaskan alasan kedatangan adalah untuk melakukan kajian sejauhmana penikmatan hak atas pangan di Indonesia, dengan mengidentifikasi praktik terbaik dan tantangan yang dihadapi, terutama untuk kelompok rentan, termasuk perempuan, anak-anak dan populasi yang tinggal di pedesaan dan daerah terpencil. Hasilnya memberikan 19 (sembilan belas) rekomendasi kepada Pemerintah Indonesia untuk melaksanakannya dalam kerangka menjamin penikmatan hak atas pangan.<sup>3</sup>

## **Hak Atas Pangan dalam Perspektif HAM**

Secara normatif, PBB melalui berbagai kerangka instrumen hak asasi manusia sejak rezim awal telah mengatur dan menjamin pemenuhan hak atas pangan. Untuk pertama kali hak atas pangan dijamin dalam Pasal 25 ayat (1) Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM), kemudian diperjelas melalui ketentuan Pasal 11 Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, serta Komentar Umum No. 12 Hak Ekosob, serta lebih lanjut dalam Rencana Aksi KTT Pangan Dunia 1996 yang mendefinisikan ketahanan pangan mirip dengan hak atas pangan yang melengkapi pertimbangan keamanan pangan dengan masalah martabat, pengakuan hak, transparansi, akuntabilitas, dan pemberdayaan.<sup>4</sup>

Secara khusus dalam Pasal 25 ayat (1) DUHAM menjelaskan bahwa “Setiap orang berhak atas tingkat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk hak atas pangan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan serta pelayanan sosial yang diperlukan, dan berhak atas jaminan pada saat menganggur, menderita sakit, cacat, menjadi janda/duda, mencapai usia lanjut atau keadaan lainnya yang mengakibatkannya kekurangan nafkah, yang berada di luar kekuasaannya.”

Konteks ini kemudian diperkuat melalui Pasal 11 ayat (1) Kovenan Hak Ekosob, menerangkan bahwa “Negara-negara Peserta Perjanjian ini mengakui hak setiap orang akan suatu standar penghidupan yang layak bagi dirinya dan keluarganya, termasuk makanan, pakaian dan perumahan yang cukup dan perbaikan kondisi penghidupan yang terus- menerus. Negara-negara Peserta akan mengambil tindakan yang tepat untuk menjamin realisasi hak ini, mengingat akan pengaruh kerjasama internasional yang terpenting berdasarkan persetujuan yang bebas.

[1] Komisioner Subkom Pengkajian dan Penelitian Komnas HAM

[2] Peneliti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

[3] Hilal Elver, “Report of the Special Rapporteur on the Right to Food Visit to Indonesia,” Human Rights Council, vol. A/HRC/40/5 (Geneva, 2018), <https://doi.org/10.1017/S0020818300007499>.

[4] Smita Narula, “The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law,” Columbia Journal of Transnational Law 44, no. 3 (2006): 691–800.

Untuk menjamin standar penghidupan yang layak yang didalamnya termasuk makanan, maka Negara-negara Peserta Perjanjian, yang mengakui hak hakiki setiap orang untuk bebas dari kelaparan, akan mengambil tindakan, secara perorangan dan melalui kerjasama internasional, termasuk program khusus, yang diperlukan: (a) Perbaikan metode produksi, konservasi dan distribusi makanan dan memanfaatkan sepenuhnya pengetahuan teknik dan ilmu pengetahuan, dengan menyebarkan pengetahuan tentang prinsip-prinsip ilmu gizi dan dengan mengembangkan atau memperbarui sistem agraria sedemikian rupa sehingga mencapai pembangunan yang pemanfaatan sumberdaya alam yang paling efisien; dan (b) Menjamin distribusi yang wajar atas penyediaan makanan dunia yang diperlukan.

Sedangkan Komentar Umum No. 12 terhadap Pasal 11 Kovenan Hak Ekosob mulai angka 1-41 memberikan penjelasan yang lebih rinci terkait hak atas bahan pangan dari yang layak mulai dari prinsip dasar dan konsep, mengatur mengenai kelayakan dan kesinambungan tersedianya serta akses kepada bahan pangan, pengaturan kewajiban dan bilamana terjadi pelanggaran, bagaimana implementasi dalam level nasional, tolok ukur dan reformasi regulasi, pemantauan, akuntabilitas dan penyelesaian permasalahan, serta kewajiban dalam struktur internasional.<sup>5</sup>

Berdasarkan hal tersebut maka dalam konteks hak asasi manusia hak atas pangan merupakan komponen sangat penting untuk memastikan standar kehidupan yang layak. Pengakuan hak atas pangan dalam kebijakan pemerintah merupakan hal mendasar bagi perlindungan martabat manusia, khususnya yang terkait dengan situasi food insecurity. Hal ini memungkinkan pemegang hak untuk mencari ganti rugi dan meminta pertanggungjawaban pemerintah atas ketidakpemenuhan yang terjadi.<sup>6</sup>

Pandangan ini sejalan dengan pernyataan Komite HAM yang menegaskan bahwa hak atas bahan pangan yang layak merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari martabat inheren dari setiap manusia serta tak bisa ditinggalkan dalam pemenuhan hak asasi manusia lainnya yang tercantum dalam Piagam Internasional Hak Asasi Manusia. Hak ini juga tidak bisa dipisahkan dari keadilan sosial, membutuhkan pembuatan kebijakan ekonomi lingkungan dan sosial yang layak, baik dalam skala nasional maupun internasional, yang ditujukan untuk penghapusan kemiskinan serta pemenuhan seluruh hak asasi manusia. Implikasinya mewajibkan kepada Negara dalam pemenuhannya haruslah fully realized progressively baik dilakukan sendiri atau bekerja sama dengan pihak lain, hubungan ekonomi dan teknis, serta secara maksimum memanfaatkan sumber daya yang tersedia.<sup>7</sup>

### Refleksi Laporan dan Situasi HAM Kontemporer

Berkaitan dengan kedatangan Hilal Elver, Komnas HAM memberikan masukan situasi penikmatan hak atas pangan dan bagaimana mendorong Negara menjamin pemenuhannya. Beberapa kondisi lebih dilekatkan pada aspek ketersediaan dan aksesibilitas. Kondisi yang mempengaruhi ketersediaan meliputi (a) stagnasi produksi pangan nasional, karena masalah kepemilikan lahan (konflik klaim lahan, kecilnya persil dan petani tanpa lahan), konversi lahan produktif yang terus berlanjut dan pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali; (b) produksi pangan yang tidak mencukupi dibandingkan dengan pertumbuhan populasi; (c) pembangunan “Food Estate” di Merauke, Papua,

[5] Komnasham, Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil Dan Politik, Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya, Pertama (Jakarta: Komnas HAM RI, 2009).

[6] Irene I. Hadiprayitno, “Food Security and Human Rights in Indonesia,” Development in Practice 20, no. 1 (2010): 122–130, <https://doi.org/10.1080/09614520903447437>.

[7] Katharine G Young, “Waiting for Rights : Progressive Realization and Lost Time” (Boston, USA, 2019).

mengakibatkan masalah pangan bagi masyarakat adat; (d) disisi lain dalam upaya menjamin ketersediaan pangan politik kebijakan yang ditempuh cenderung permisif terhadap import meskipun memiliki keanekaragaman dan sumber pangan lokal yang melimpah; serta (e) ancaman masalah gizi buruk yang ditandai dengan tingginya angka kematian dan stunting dan aksesibilitas. Sedangkan 2 (dua) faktor yang mempengaruhi aspek aksesibilitas adalah: (a) persitiwa mlnutrisi dan kematian anak di Papua, bahkan sejak September 2017, terdapat 651 orang gizi buruk di Kabupaten Asmat. Dari jumlah tersebut, 72 anak meninggal dunia, karena menderita campak (66 orang) dan gizi buruk (6 orang). Hal itu disebabkan banyak faktor: buruknya fasilitas kesehatan, budaya masyarakat untuk imunisasi dan berobat, sanitasi, dan infrastruktur yang berat; dan (b) kondisi kemiskinan yang menimpa 26,58 juta orang (10,12%), dampaknya komoditi pangan berpengaruh terhadap kemiskinan sebesar 73,35%, jauh melebihi pengaruh komoditi nonpangan.<sup>8</sup>

Bawa terhadap kondisi dan situasi tersebut, Komnas HAM menyampaikan rekomendasi kepada Pemerintah baik yang bersifat implementatif maupun kerangka legislasi yakni: (1) Mengintegrasikan HAM, khususnya hak atas pangan, dalam kebijakan pangan, gizi, dan pertanian; (2) Melakukan harmonisasi peraturan bidang pangan, pertanian, kesehatan, dan kependudukan, sehingga penanganan masalah pangan berlangsung secara terpadu dan integral; (3) Melaksanakan reforma agraria dengan penyediaan lahan bagi petani gurem; (4) Mendorong pemerintah untuk menggeser prioritas pembangunan infrastruktur, dari ibukota ke wilayah-wilayah terpencil yang sulit dijangkau; (5) Memasukkan kelompok-kelompok rentan ke dalam skema kebijakan pangan dan gizi; dan (6) Mendorong dibentuknya regulasi yang mengatur penghormatan HAM oleh perusahaan, yang sejalan dengan Prinsip-prinsip Panduan PBB untuk Bisnis dan HAM (*United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights*). Selain itu, Komnas HAM juga menyampaikan beberapa rekomendasi untuk perusahaan, yakni (1) Menghormati HAM dalam seluruh rantai pasokannya, sebagaimana ditegaskan dalam Prinsip-prinsip Panduan PBB untuk Bisnis dan HAM; dan (2) Melakukan uji tuntas HAM untuk mengidentifikasi resiko dan dampak HAM dalam operasinya. Ketiga, membuka ruang pengaduan bagi masyarakat lokal yang rentan terhadap dampak operasi perusahaan.<sup>9</sup>

Menurut data dari Asian Development Bank, saat ini Indonesia menduduki peringkat 65 dari 113 negara dalam Indeks Ketahanan pangan Global yang dirilis oleh *Economist Intelligence Unit*. Situasi yang tidak menguntungkan tersebut semakin menunjukkan kerentanan Indonesia dibanding negara-negara kawasan seperti Singapura (peringkat 1), Malaysia (peringkat 54), Vietnam (peringkat 62). Ironis memang mengingat bahwa Indonesia dikenal sebagai lumbung pangan dan kondisi ini semakin rentan akibat pandemi COVID-19 yang membatasi aktivitas sosial dan ekonomi.<sup>10</sup>

Berbagai catatan dan rekomendasi Komnas HAM, secara umum diterima oleh Hilal Elver dalam *Report of the Special Rapporteur on the right to food Visit to Indonesia*. Meskipun demikian, secara komprehensif Hilal juga menerima berbagai masukan dari stakeholders lain dan kemudian hasilnya disampaikan rekomendasi kepada Pemerintah Indonesia, yang dapat dikelompokkan sebagai berikut:

[8] Komnas HAM, “Realization of the Right to Food in Indonesia”, powerpoint presentation, Jakarta, 2018.

[9] Komnas HAM, “Siaran Pers Kedatangan Pelapor PBB Hak Atas Pangan”, Jakarta, 2018.

[10] Iin Karita Sakharina, “Hak Atas Pangan Di Masa Pandemi Coronavirus Disease Covid-19,” Legislatif Journal 3, no. 2 (2020): 367–84.

No.	Kebijakan/Program	Legislasi	Pemulihan
1.	Menyesuaikan skema perlindungan sosial yang ditujukan untuk melindungi populasi rentan sesuai dengan pendekatan berbasis hak asasi manusia	Meratifikasi Protokol Opsional pada Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.	Menjamin hak-hak masyarakat yang terkena dampak akibat permasalahan tanah atau konsesi air, melaksanakan proyek pembangunan infrastruktur dengan cara yang tidak mengganggu penuhan hak asasi manusia, sehingga merongrong hak atas pangan, terutama penduduk yang tinggal di sekitar pembangunan.
2.	Diversifikasi kebijakannya saat ini untuk tidak fokus pada beras, serta mendukung produksi makanan yang lebih beragam dan bergizi, termasuk buah-buahan dan sayuran.	Meratifikasi instrumen internasional lain yang terkait erat dengan hak atas pangan, seperti Konvensi ILO tentang Masyarakat Adat 1989 (No. 169), Konvensi Pekerja Rumah Tangga, 2011 (No. 189) dan Konvensi Pekerjaan dalam Penangkapan Ikan, 2007 (No. 188).	Melindungi pekerja pertanian dari pelanggaran atau pelanggaran hak ketenagakerjaan, sesuai dengan tugas utama Pemerintah berdasarkan hukum hak asasi manusia internasional, dan konsisten dengan instrumen hukum ketenagakerjaan internasional
3.	Mempertimbangkan tradisi budaya dan preferensi makanan dari berbagai populasi sambil mempromosikan akses ke makanan sehat.	Mengintegrasikan pendekatan berbasis hak asasi manusia ke dalam hukum dan kebijakan pemerintah.	Melakukan penilaian dampak hak asasi manusia pada perjanjian perdagangan bebasnya dan mencari cara untuk melindungi hak atas pangan, terutama untuk produsen lokal.
4.	Menerapkan kebijakan yang ada yang dirancang untuk mengatasi malnutrisi di seluruh negeri, termasuk program pemberian makanan di sekolah dan program bagi mereka yang tidak memiliki akses ke makanan bergizi yang terjangkau.	Memastikan bahwa praktik bisnis sejalan dengan manusia internasional hukum dan standar hak, termasuk Prinsip Panduan tentang Bisnis dan Hak Asasi Manusia	
5.	Memberikan akses dan kendali atas tanah, air dan sumber daya alam lain yang diperlukan untuk menghasilkan makanan mereka sendiri untuk memberi makan diri mereka sendiri atau untuk mendukung mata pencaharian mereka		

6.	Mengatasi hambatan untuk keberhasilan dan tepat waktu pelaksanaan prakarsa redistribusi tanah.		
7.	Antisipasi adanya dampak ekstrem bencana alam dan perubahan iklim, serta pertumbuhan penduduk yang cepat, dan penurunan serta penurunan kualitas lahan pertanian.		
8.	Menerapkan program pendaftaran tanah untuk melindungi penduduk lokal dari akuisisi tanah skala besar oleh perusahaan yang ingin menebang, menambang dan menanam minyak sawit.		
9.	Meningkatkan upaya untuk melindungi akses nelayan skala kecil, laki-laki, perempuan dan keluarganya, serta masyarakat pesisir ke sumber daya air.		
10.	Menerapkan sepenuhnya pedoman sukarela FAO untuk mendukung realisasi progresif hak atas kecukupan pangan dalam konteks ketahanan pangan nasional.		

Sumber: Diolah dari *Report of the Special Rapporteur on the right to food Visit to Indonesia*

Bawa terhadap rekomendasi tersebut, Pemerintah<sup>11</sup> secara eksplisit memberikan sangkalan dan catatan yakni:

- a. Pelapor Khusus PBB Hilal Elver terkesan mensimplifikasi kesimpulan berkaitan dengan malnutrisi yang dihadapi warga di Papua dengan mengkomparasikan dengan aspek geografis kuantitas pulau di Indonesia yang berjumlah sekitar 17 ribu. Demikian halnya dalam aspek masyarakat adat, dorongan ratifikasi dan penyesuaian dengan konvensi internasional mengenai “*indigenous people*” dirasa tidak tepat, akan tetapi pemerintah tetap berjanji akan melindungi dan mempromosikan hak kolektif. Berekanaan perbaikan legislasi melalui dorongan ratifikasi *Indigenous and Tribal Peoples (No. 169) and on Domestic Workers (No. 189)*, dirasa tidak sesuai dengan otoritas dari Pelapor Khusus Hak Atas Pangan.

[11] Indonesian Government, “Report of the Special Rapporteur on Right to Food on Her Mission to Indonesia Comments by the State,” Human Rights Council, vol. A/HRC/40/5 (Geneva, 2019)

- b. Indonesia masih percaya bahwa UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan tetap relevan dalam menjamin penikmatan hak atas pangan. Sementara mengenai diversifikasi pangan dan kelokalan, Pemerintah Indonesia berdalih telah membuat regulasi melalui Peraturan Menteri Pertanian No. 43/Permentan/OT.140/10/2009 tentang Diversifikasi Konsumsi Berbasis Sumber Daya Lokal yang mendorong perluasan berbagai sumber karbohidrat utama selain beras sesuai dengan pangan lokal seperti umbi-umbian, sagu, dan labu kuning.
- c. Dalam aspek bisnis khususnya bidang perikanan, Pemerintah melalui Kementerian Perikanan telah menerbitkan regulasi No. 6/2017 berupaya untuk memberdayaan nelayan, pembudidaya ikan, dan petambak garam.
- d. Sementara untuk industri kelapa sawit pemerintah mengkonfirmasikan bahwa 42% justru dimiliki para petani, dan sisanya oleh berbagai perusahaan dengan luasan mencapai 5 juta Ha. Data dari Kementerian Pertanian menunjukkan bahwa 50% konflik tanah yang terjadi tidak memiliki relasi dengan perkebunan.
- e. Secara tegas, Pemerintah Indonesia menekankan absennya “mutual trust” yang berimplikasi pada upaya dan kerja sama yang konstruktif dalam mengimplementasikan mekanisme HAM PBB.

Dari ketiga rumpun rekomendasi Pelapor Khusus PBB Hak Atas Pangan yakni kebijakan/program, legislasi dan pemulihan dampak tersebut jika dilakukan mendalam ternyata sampai saat ini masih belum menggembirakan dalam realisasinya terkait upaya pemenuhannya – jika tidak dikatakan upaya terbatas dari pemerintah.

Terhadap perkembangan hasil rekomendasi dan kondisi faktual sampai saat ini, Komnas HAM mencatat beberapa isu sebagai berikut:

**Pertama**, berkaitan dengan kebijakan dan program mengenai diversifikasi sumber pangan yang tidak bertumpu pada beras melalui pengembangan (kembali) pangan lokal. Komnas HAM mencatat adanya beberapa instrumen hukum melalui Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal, yang ditindaklanjuti oleh Peraturan Menteri Pertanian Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal. Dan kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Pertanian No.12/KPTS/KN.210/K/02/2016 tentang Petunjuk Teknis Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan akan tetapi dalam realisasinya menunjukkan hal yang sebaliknya.

Data BPS pada tahun 2016 – 2018 menunjukkan peningkatan yang signifikan dalam import beras yakni jika di tahun 2016 sebanyak 1.283.178,5 ton, menurun pada 2017 hanya 305.274,6 ton dan pada 2018 kembali naik menjadi 2.253.824,5.<sup>12</sup> Khusus untuk tahun 2020 juga import beras masih cukup tinggi BPS mencatat 356.286 ton dengan nilai setara 195,4 juta dollar AS.<sup>13</sup> Akibat defisit di gudang Badan Urusan Logistik yang hanya tinggal 500.000 ton, Pemerintah melalui Menteri Perdagangan pada 2021 berupaya untuk melakukan import beras sebanyak 1 juta ton.<sup>14</sup> Pada saat yang sama,

---

[12] Badan Pusat Statistik (BPS), “Data Import Beras Indonesia”, diakses dari <https://www.bps.go.id/statictable/2014/09/08/1043/impor-beras-menurut-negara-asal-utama>

[13] Muhamad Choirul Anwar, “BPS Ungkap Indonesia Masih Impor Beras 356.286 Ton di 2020”, diakses dari <https://money.kompas.com/read/2021/03/29/140638626/bps-ungkap-indonesia-masih-impor-beras-356286-ton-di-2020?page=all>

[14] Fery Sandi, “Ternyata ini Alasan yang Picu Pemerintah Mau Impor Beras 1 Juta Ton” diakses dari “<https://www.cnbcindonesia.com/news/20210319165528-4-231497/ternyata-ini-yang-picu-pemerintah-mau-impor-beras-1-juta-ton>

terjadi pengurangan/konversi lahan tanaman pangan lokal seperti sagu di Kabupaten Jayapura, Papua dan berbagai daerah lain akibat pembangunan dan alih fungsi. Diprediksi pada 2019 lalu sekitar 2.832 hektare lahan hutan sagu terkikis oleh pembangunan dan tersisa tinggal 470,5 hektare di 6 distrik, Kabupaten Jayapura atau kurang lebih dari 70%.<sup>15</sup> Berkaitan dengan penggunaan lahan, salah satu ancaman terhadap ketahanan pangan adalah alih fungsi lahan pertanian karena mempunyai implikasi yang serius terhadap proses produksi pangan, lingkungan dan kesejahteraan masyarakat perdesaan yang kehidupannya bergantung pada lahannya.<sup>16</sup>

**Kedua**, keadilan agraria baru dinikmati oleh sekelompok kecil masyarakat hukum adat dan masyarakat marginal lainnya. Tanah dan sumber daya alam lainnya masih dikuasai oleh sekelompok elit. Berdasarkan data BPS ketimpangan kepemilikan tanah di Indonesia pada tahun 2013 sebesar 0,68 dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hanya 1% rakyat yang menguasai 68% sumberdaya di Indonesia.<sup>17</sup> Demikian halnya data Komisi Pemberantasan Korupsi (2018) menyatakan 64% dari 15,6 juta hektar lahan perkebunan kelapa sawit dikuasai oleh perusahaan (BUMN, PMDN, dan PMA), sementara sisanya oleh petani (perkebunan rakyat).<sup>18</sup>

Pemerintah memang telah membentuk Tim Reforma Agraria dan Gugus Tugas Reforma Agraria berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria yang ditandatangi oleh Presiden Joko Widodo pada 24 September 2018. Kementerian, Lembaga terkait dan sebagian Pemerintah Propinsi menindaklanjuti dengan membentuk gugus-gugus tugas. Melalui Program Reforma Agraria, tugas Gugus Tugas Reforma Agraria Pusat berdasarkan Perpres ini, antara lain adalah: a. mengoordinasikan penyediaan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dalam rangka Penataan Aset di tingkat pusat; b. mengoordinir pelaksanaan Penataan Akses di tingkat pusat; c. mengoordinasikan integrasi pelaksanaan Penataan Aset dan Penataan Akses di tingkat pusat.<sup>19</sup>

Pemerintah memiliki komitmen untuk melaksanakan reforma agraria dengan 9 juta hektar Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dan 12,7 juta hektar hutan kelola rakyat melalui program Perhutanan Sosial. Dari evaluasi pemerintah sendiri, bahwa kedua program tersebut belum berjalan mulus. Program TORA masih fokus pada sertifikasi lahan-lahan individual yang sudah dikelola masyarakat, tetapi sangat terbatas pada aspek redistribusi terutama untuk kelompok-kelompok masyarakat, sedangkan aspek non-landreform (akses reform) masih sangat terbatas.<sup>20</sup> Sementara Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menyatakan sudah mengembangkan program perhutanan sosial pada areal seluas 4,4 juta hektar.<sup>21</sup>

**Ketiga**, berkaitan dengan minimnya pengakuan dan perlindungan akses nelayan tradisional skala kecil, termasuk perempuan dan keluarganya. Beberapa tahun terakhir konflik berkaitan dengan reposisi Indonesia yang berupaya menjadi poros maritim belum diimbangi proteksi terhadap nelayan

[15] Gatra, "Sagu, Ketahanan Pangan, dan Kearifan Lokal", diakses dari <https://www.gatra.com/detail/news/427554/ekonomi/sagu-ketahanan-pangan-dan-kearifan-lokal>

[16] Kusniati Retno, "Analisis Perlindungan Hukum Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan," *Jurnal Inovatif* 6, no. 2 (2013): 1–30.

[17] <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/01/25/ketimpangan-kepemilikan-lahan-di-indonesia>. Diakses 13 April 2021

[18] Komisi Pemberantasan Korupsi, *Kajian Sistem Pengelolaan Komoditas Kelapa Sawit*, Jakarta, 2016 dalam Komnas HAM, "Kertas Posisi Rancangan UU Cipta Kerja (Omnibus Law) Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia", Jakarta, 2020.

[19] Sumber: <https://setkab.go.id/pemerintah-bentuk-tim-reforma-agraria-nasional-dan-gugus-tugas-reforma-agraria/>. Dikunjungi 21 Mei 2021.

[20] Kementerian Pertanian, "Pemanfaatan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) untuk Perluasan Lahan Pertanian dan Kesejahteraan Petani", diakses dari <http://pse.litbang.pertanian.go.id/ind/index.php/22-informasi-berita/234-pemanfaatan-tanah-objek>

[21] reforma-agraria-tora-untuk-perluasan-lahan-pertanian-dan-kesejahteraan-petani <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201208142543-20-579403/klhk-ungkap-perhutanan-sosial-baru-capai-44-juta-hektare>

(termasuk perempuan dan keluarganya). Berbagai kasus yang diadukan dan dipantau Komnas HAM berkaitan dengan reklamasi di berbagai wilayah, pemanfaatan wilayah untuk pengembangan kawasan wisata terpadu termasuk di pulau-pulau kecil yang terus mengabaikan hak-hak nelayan tradisional. Kasus yang terkini adalah berkaitan dengan pengembangan kawasan Mandalika, Nusa Tenggara Barat yang akan dipergunakan untuk arena balap internasional juga turut memenggirkan ruang hidup dan menjadi perhatian khusus PBB. Situasi tersebut selaras dengan data KIARA (2019) mencatat, sepanjang lima tahun lebih dari 8 juta rumah tangga perikanan harus berhadapan dengan ekspansi investasi yang terus merangsek ke wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

**Keempat**, berkaitan dengan reformasi hukum dan kebijakan dengan minimnya agenda ratifikasi instrumen HAM Internasional terkait hak atas pangan. Pemerintah belum menunjukkan sikap tegas dan program untuk meratifikasi beberapa kovenan internasional seperti Opsional Protokol Hak Ekosob, Konvensi-konvensi ILO tentang Masyarakat Adat 1989 (No. 169), Konvensi Pekerja Rumah Tangga, 2011 (No. 189) dan Konvensi Pekerjaan dalam Penangkapan Ikan, 2007 (No. 188). Hal mana dapat dirujuk pada argumentasi yang disampaikan pemerintah dalam menanggapi rekomendasi Hilal Elver yang disampaikan kepada Human Right Council dalam Report of the Special Rapporteur on Right to Food on Her Mission to Indonesia Comments by the State. Komnas HAM mencatat adanya diskursus oleh Pemerintah melalui Menko Kemaritiman pada 2020 yang lalu untuk melakukan ratifikasi Kovensi ILO 188 sebagai tanggapan dari masifnya pemberitaan tentang praktik-praktik perbudakan modern (modern slavery) di Indonesia dan yang dialami pekerja migran Indonesia – terutama pasca kasus Benjina dan pembuangan jenazah beberapa Anak Buah Kapal (ABK) Indonesia di tengah laut.

**Kelima**, berkenaan dengan dorongan untuk mengintegrasikan kedalam kerangka hukum dan memastikan bahwa praktik bisnis sejalan dengan hak asasi manusia dan hukum internasional, termasuk Prinsip-Prinsip Panduan PBB tentang Bisnis dan Hak Asasi Manusia. Pemerintah belum menyusun Rencana Aksi Nasional (RAN) Bisnis dan HAM sebagaimana direkomendasikan oleh Komnas HAM dan ELSAM pada tahun 2017. Namun Pemerintah sudah menyusun Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RAN-HAM) 2020-2024 yang memuat materi Bisnis dan HAM. Penyusunan dokumen tersebut didasarkan pada Peraturan Presiden No.33 Tahun 2018 tentang Peraturan Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2015 tentang Rencana Aksi Nasional HAM 2015 – 2019, yang dalam aksi no-14 dituliskan mengenai “Peningkatan pemahaman pemangku kepentingan terkait isu Bisnis dan HAM”. Meskipun demikian, RANHAM 2020-2024 belum disahkan sampai tulisan ini disusun. Komnas HAM juga belum melihat adanya kebijakan lainnya untuk memastikan penghormatan HAM oleh Korporasi, serta dan pengawasan terhadap praktik bisnis yang selaras dengan HAM. Pasca peluncuran RAN Bisnis dan HAM diluncurkan ditahun 2017, kasus yang diadukan keKomnas HAM yang melibatkan korporasi selalu menduduki urutan kedua setelah aduan mengenai Kepolisian, misalkan di tahun 2019 aduan terhadap korporasi mencapai 1.065 kasus.

- 
- [22] Pernyataan Bersama Pelapor-pelapor Khusus HAM PBB atas Ancaman Pelanggaran HAM dalam Pembangunan Proyek Pariwisata Mandalika, sumber: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=26108>, diakses 13 April 2021; CNN Indonesia, “Komnas HAM Setuju Ada Potensi Pelanggaran Proyek Mandalika”, diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210413191643-12-629473/komnas-ham-setuju-ada-potensi-pelanggaran-proyek-mandalika>
- [23] KIARA, “Evaluasi Tahun 2019 dan Proyeksi Tahun 2020 KIARA: Lima Tahun Poros Maritim Dunia, Perampasan Ruang Hidup Terus Terjadi”, diakses dari <http://www.kiara.or.id/2020/02/04/evaluasi-tahun-2019-dan-proyeksi-tahun-2020-kiara-lima-tahun-poros-maritim-dunia-perampasan-ruang-hidup-terus-terjadi/>
- [24] Kemenko Marves, “Kemenko Marves Tekankan Komitmen Percepat Ratifikasi Konvensi ILO No. 188 Guna Lindungi Awak Kapal Perikanan” diakses dari <https://maritim.go.id/kemenko-marves-tekankan-komitmen-percepat-ratifikasi-konvensi-ilo/>

Keenam, Terkait jaminan hak-hak masyarakat yang terkena dampak atas pembangunan infrastruktur. Pemerintah harus memastikan pelaksanaan proyek pembangunan infrastruktur dengan cara yang tidak mengganggu pemenuhan hak asasi manusia, sehingga mengancam hak atas pangan, terutama penduduk yang tinggal di sekitar lokasi pembangunan. Kebijakan untuk memfasilitasi pembangunan infratruktur didasarkan pada pemikiran untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan diperkirakan membutuhkan alokasi Rp 6.421 triliun atau rata-rata 6,08 persen dari PDB, sehingga stok kapital infrastruktur akan mencapai 50 persen dari PDB di tahun 2024. Sebagai dasar percepatan pembangunan, mulai tahun 2017 diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN) dengan menetapkan 248 proyek.

Komnas HAM mencatat kenaikan jumlah kasus terkait infrastruktur yang diterima. Pada tahun 2015-2017 terdapat 32 kasus, pada 2019 meningkat menjadi 41 kasus konflik akibat infratsruktur. Hasil studi Komnas HAM pada 2019 yang berkaitan dengan infratruktur menunjukkan fakta pembangunan infrastuktur dalam aspek yang lain telah melahirkan berbagai macam persoalan seperti ganti rugi, sengketa tanah, tindakan sewenang-wenang, pembangunan tanpa sosialisasi, dan jaminan air bersih. Selain itu sejak awal dalam desain proyek belum secara khusus memperhitungkan dan mengidentifikasi potensi dampak, analisis dan manajemen resiko, dan penyediaan mekanisme perlindungan dan pemulihan terutama bagi mereka yang terkena dampak dari kebijakan pembangunan.

Ketujuh, melakukan penilaian dampak hak asasi manusia pada perjanjian perdagangan dan mencari cara untuk melindungi hak atas pangan. Baik pemerintah maupun dunia usaha (korporasi) wajib melakukan penilaian atau uji tuntas HAM dengan cara menilai potensi dan dampak aktual terhadap HAM. Penilaian HAM ini harus dilakukan sebelum beroperasinya usaha, untuk kemudian dilakukan pemantauan secara berkala selama kegiatan berlangsung. Penilaian ini dapat diintegrasikan ke dalam penilaian dampak lainnya, seperti dampak lingkungan atau sosial. Secara khusus terhadap berbagai perjanjian perdagangan yang dilakukan oleh Indonesia – Komnas HAM belum menemukan catatan progresif dari pemerintah mengenai adanya evaluasi terhadap dampak dan pemilihan bagi masyarakat yang terdampak sehingga akan mempengaruhi penikmatan hak atas pangan.

### Potensi Intervensi

Sebagaimana pokok persoalan yang disampaikan dan juga evaluasi terhadap berbagai catatan atas rekomendasi Pelapor Khusus PBB Hak Atas Pangan, memerlukan sejumlah intervensi kelembagaan untuk mendorong pemerintah sebagai penanggungjawab utama dalam penikmatan hak atas pangan untuk melakukan sejumlah aksi strategis dan implementatif, serta memastikan bahwa korporasi juga mengintegrasikan HAM dalam bisnisnya.

Beberapa usaha yang dilakukan oleh Komnas HAM pertama adalah menempatkan issu agraria menjadi satu prioritas utama dalam Rencana Strategis Kelembagaan 2020 – 2024 dengan alasan: (1) Pertama, konflik agraria menjadi salah satu tema yang paling banyak diadukan ke Komnas HAM setiap tahunnya; (2) Kebijakan tata kelola agraria masih terdapat kebijakan yang berpotensi pelanggaran HAM; dan (3) konflik agraria juga menjadi salah satu sumber pelanggaran HAM yang lain, misalnya hak atas pangan, kekerasan, kehilangan identitas dan lain-lain sebagainya.

[25] Dirjen HAM, "Integrasi Bisnis dan HAM dalam RANHAM Tahun 2020-2024", diakses dari <http://ham.go.id/2019/08/15/integrasi-bisnis-dan-ham-dalam-ranham-tahun-2020-2024/>

[26] Agus Suntoro, "Tinjauan Hak Asasi Manusia Terhadap Regulasi Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum," Jurnal HAM 10, no. 3 (2019): 217-32.

[27] Mochamad Felani (dkk), "Laporan Kajian Telaah Hak Asasi Manusia Dalam Proyek Pembangunan Infrastruktur" (Jakarta, 2019).

[28] Komnas HAM dan Elsam, "Rencana Aksi Nasional Bisnis Dan Hak Asasi Manusia" (Jakarta, 2017).

[29] Komnas HAM, "Rencana Strategis Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Tahun 2015-2019" (Jakarta, 2015).

Bahwa sesuai dengan mandat Komnas HAM dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM terutama dalam bidang pemantauan dan mediasi, maka perlu mempertajam intervensi dalam konteks penanganan kasus-kasus yang berkaitan dengan konflik yang dapat mempengaruhi penikmatan hak atas pangan – dengan mendorong upaya penyelesaian kasus secara konstruktif terutama dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Pertanian, Kementerian Kesehatan dan berbagai stakeholders lain.

Sedangkan melalui fungsi pemajuan HAM, terutama oleh Subkomisi Pengkajian dan Penelitian dapat melakukan kajian, kerja sama dan berbagai masukan legislasi dan kebijakan kepada pemerintah untuk semakin memastikan penikmatan hak atas pangan yang fully realized progressively. Saat ini Komnas HAM sedang menyusun Standar Norma dan Pengaturan (SNP) tentang Hak Atas Tanah dan Sumber Daya Alam Lainnya yang terkait langsung dengan isu hak atas pangan. SNP merupakan pdokumen rujukan pemerintah termasuk aparat penegak hukum, korporasi, masyarakat dan pihak-pihak lainnya. Sedangkan dalam konteks pendidikan dan penyuluhan terus memaksimalkan kampanye yang kreatif bersama seluruh stakeholders terkait pentingnya hak atas pangan sebagai sebuah hak asasi manusia dan sangat penting bagi pembangunan bangsa dan generasi maju.

# KUNJUNGAN KE INDONESIA: LAPORAN PELAPOR KHUSUS HAK ATAS PANGAN\*

Hilal Elver

## RINGKASAN

Pelapor Khusus PBB untuk Hak atas Pangan, Hilal Elver, telah melakukan kunjungan resmi pada tanggal 9 hingga 18 April 2018 atas undangan Pemerintah Republik Indonesia. Tujuan Pelapor Khusus dalam kunjungan ini adalah untuk menilai bagaimana rakyat Indonesia menikmati hak atas pangan di Indonesia, dengan mengidentifikasi praktik-praktik yang layak dan tantangan yang dihadapi saat ini, terutama bagi populasi yang rentan, di antaranya adalah perempuan, anak-anak dan populasi yang tinggal di daerah pedesaan dan terpencil.

Dalam laporannya, Pelapor Khusus memberikan gambaran umum tentang situasi di Indonesia mengenai hak atas pangan, termasuk produktivitas pangan dan pola konsumsinya, penggunaan sumber daya pertanian dan kelautan, serta upaya pemerintah untuk menurunkan angka kemiskinan. Dalam analisis kerangka hukum dan kebijakan nasional, Hilal meninjau kepatuhan negara terhadap hak asasi manusia internasional dan perjanjian terkait pangan lainnya dan komitmen Pemerintah yang termasuk bagian dari kerja sama internasional dan regional untuk mewujudkan hak atas pangan. Melalui peninjauan kerangka hukum dan kebijakan nasional, Pelapor Khusus mengidentifikasi praktik-praktik yang layak yang menunjukkan upaya yang telah dilakukan Pemerintah untuk meningkatkan ketahanan dan produktivitas pangan, sekaligus mendorong Pemerintah untuk meningkatkan upayanya lebih jauh lagi untuk memastikan penegakan dan implementasi yang efektif dari kerangka kerja yang ada.

Dalam bagian laporan yang berfokus pada populasi tertentu, Pelapor Khusus berpendapat bahwa masyarakat adat (masyarakat adat lokal), perempuan dan anak-anak sebaiknya diberi perhatian khusus dalam pemenuhan hak mereka terhadap pangan mengingat situasi mereka yang sangat rentan. Pelapor Khusus mengidentifikasi tantangan dan peluang bagi Pemerintah untuk berkonsentrasi dalam mewujudkan hak atas pangan sehubungan dengan kewajiban hak asasi manusianya. Hal-hal tersebut meliputi persoalan lahan, masyarakat nelayan dan pesisir, praktik bisnis, proyek pembangunan infrastruktur, perubahan iklim dan bencana alam, serta perdagangan. Pada akhir laporan, Pelapor Khusus membuat sejumlah rekomendasi kepada Indonesia, termasuk mendorong Indonesia untuk meratifikasi Protokol Opsional Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dan Konvensi Organisasi Buruh Internasional (ILO) mengenai Masyarakat Hukum Adat, 1989 (No. 169), Konvensi Pekerja Rumah Tangga, 2011 (No. 189) dan Konvensi Pekerjaan dalam Penangkapan Ikan, 2007 (No. 188). Hilal juga merekomendasikan agar Pemerintah sepenuhnya mengintegrasikan pendekatan berbasis hak asasi manusia dalam kerangka hukum dan kebijakannya, sambil mendiversifikasi kebijakan di luar kebijakan pangan berbasis beras dan menerapkan berbagai kerangka Kerja Organisasi Pangan dan Pertanian PBB. Terakhir, Hilal merekomendasikan agar Pemerintah mengambil langkah-langkah yang tepat untuk mengatasi tantangan yang diidentifikasi dalam laporan.

\*Rangkuman laporan ini diedarkan dalam semua bahasa resmi. Sedangkan laporan yang terkait, yang dilampirkan pada ringkasan, diedarkan dalam bahasa penyerahan saja.

## 1. PENDAHULUAN

Pelapor Khusus PBB untuk Hak atas Pangan, Hilal Elver, telah melakukan kunjungan resmi pada tanggal 9 hingga 18 April 2018 atas undangan Pemerintah Republik Indonesia. Tujuan Pelapor Khusus dalam kunjungan ini adalah untuk menilai bagaimana rakyat Indonesia menikmati hak atas pangan di Indonesia, dengan mengidentifikasi praktik-praktik yang tepat dan tantangan yang dihadapi saat ini, terutama bagi populasi yang rentan, diantaranya adalah perempuan, anak-anak dan populasi yang tinggal di daerah pedesaan dan terpencil.

Dalam kunjungannya selama 10 hari, Pelapor Khusus bertemu dengan pejabat pemerintah di Jakarta dari Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertanian, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Badan Urusan Logistik Pangan Nasional, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Kementerian Perdagangan, perwakilan (Wakil Ketua) Asosiasi Kelapa Sawit Indonesia, serta dengan pejabat pemerintah daerah di Palembang (Sumsel), dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pelapor Khusus menyampaikan terima kasih kepada Pemerintah atas undangan dan menyampaikan apresiasinya kepada Kementerian Luar Negeri karena telah mengkoordinasikan pertemuan resmi. Hilal bersyukur atas kehangatan dan keterbukaan semua orang yang meluangkan waktu untuk bertemu dengannya dan atas kerja sama mereka selama kunjungannya.

Pelapor Khusus juga bertemu dengan perwakilan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, dan anggota masyarakat sipil, termasuk organisasi akar rumput. Dia terharu dengan sambutan hangat dan sangat terkesan dengan dedikasi aktivis hak asasi manusia yang konsisten.

Pelapor Khusus juga berterima kasih kepada Kantor Regional untuk Asia Tenggara (Bangkok) dari Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (OHCHR) dan Koordinator Residen Perserikatan Bangsa-Bangsa dan timnya atas dukungan mereka yang tak ternilai, baik dalam persiapan maupun selama kunjungannya.

## 2. GAMBARAN UMUM

Indonesia berhasil pulih dari krisis keuangan Asia pada akhir tahun 1990-an menjadi perekonomian terbesar di Asia Tenggara.<sup>30</sup> Sejak tahun 2007, pendapatan kotor nasional per kapita telah meningkat terus dari \$ 2.642 menjadi \$ 3.834 pada tahun 2015. Indonesia merupakan negara dengan perekonomian terbesar kesepuluh di dunia dalam hal keseimbangan kemampuan berbelanja pada tahun 2016.<sup>31</sup>

Indonesia secara signifikan telah mengurangi kemiskinan, memangkas tingkat kemiskinan ke rekor terendah 9,82 persen pada tahun 2018.<sup>32</sup> Sebagian besar populasi yang hidup dalam kemiskinan berada di daerah pedesaan di Indonesia Timur, di mana tingkat kemiskinan jauh lebih tinggi daripada daerah lainnya.<sup>33</sup> Msalnya, pada tahun 2017, tingkat kemiskinan tertinggi di provinsi-provinsi Papua

---

[30] Organisasi Pangan dan Pertanian PBB (FAO), "Country fact sheet on food and agriculture policy trends – Indonesia" (Roma, 2017), hal. 1. Kemudian, FAO, "Fact sheet".

[31] Bank Dunia, "The World Bank in Indonesia: overview"

[32] Bank Dunia, Global Poverty Working Group, "Data: Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population) for Indonesia".

[33] Laki-lakisto Aji, "Summary of Indonesia's poverty analysis", Asian Development Bank (ADB) Makalah tentang Indonesia, No. 4 (Asian Development Bank, 2015), hal. 3.

Papua Barat (23,1 persen), Nusa Tenggara Timur (21,4 persen), Maluku (18,3 persen) dan Gorontalo (17,1 persen),<sup>34</sup> meskipun secara keseluruhan turun dalam kemiskinan relatif bangsa.<sup>35</sup>

Populasi di Indonesia yang multikultural dan multi-etnis terus meningkat dan telah menjangkau 264 juta pada tahun 2017 - peningkatan 45 persen dari tahun 1990 (181 juta).<sup>36</sup> Kepadatan populasi pada luas permukaan 191.000 km<sup>2</sup> juga meningkat dari 100 menjadi 145 selama periode ini.<sup>37</sup> Namun, sejak pertengahan tahun 1990-an, populasi pedesaan telah menurun, dengan lebih dari setengah dari total populasinya saat ini yang tinggal di lingkungan perkotaan.<sup>38</sup> Populasi perkotaan diproyeksikan menyumbang 66,6 persen dari populasi pada tahun 2030.<sup>39</sup> Memastikan pangan yang memadai untuk populasi urbanisasi akan sulit apabila tanpa sumber daya manusia yang cukup yang berkontribusi pada produksi pangan di daerah pedesaan.<sup>40</sup>

Namun demikian, 17.508 pulau di Indonesia menawarkan pasokan sumber daya pertanian dan laut yang beragam dan menjanjikan. Indonesia telah menjadi eksportir ikan terkemuka karena wilayah lautnya yang luas dan pesisirnya yang panjang. Berkaitan dengan sumber daya lahan, Indonesia adalah produsen terkemuka kelapa sawit dan komoditas lainnya, seperti karet, kakao dan kopi, dan merupakan salah satu produsen rempah-rempah terkemuka di dunia.<sup>41</sup>

Indonesia telah mencapai peningkatan produktivitas pertanian yang mengesankan, baik dalam biji-bijian maupun protein. Produksi beras, jagung, ubi jalar dan singkong terus meningkat. Meski menjadi produsen beras papan atas, Indonesia tetap menjadi importir beras karena konsumsi yang tinggi.

Sektor pertanian mempekerjakan sekitar 40 juta orang atau 33 persen dari total angkatan kerja per 2014.<sup>42</sup> Menurut sensus pertanian tahun 2013, sekitar 14 juta dari 25 juta rumah tangga petani adalah petani skala kecil yang memegang kurang dari setengah hektar lahan.<sup>43</sup>

Ikan dan makanan laut adalah salah satu sumber protein utama bagi orang Indonesia. Menurut Organisasi Pangan dan Pertanian PBB (FAO), sekitar 54 persen dari total asupan protein hewani berasal dari ikan dan makanan laut.<sup>44</sup> Produksi ikan telah berkembang pesat dalam dua dekade terakhir dan diperkirakan akan mencapai 12,4 juta ton pada tahun 2025 menurut model FAO.<sup>45</sup> Kementerian Kelautan dan Perikanan telah memberlakukan moratorium izin baru untuk kapal asing dan mengambil tindakan untuk mengatur kapal ikan ilegal yang bertujuan untuk mengatasi penangkapan ikan ilegal. Penangkapan ikan ilegal yang tidak dilaporkan dan tidak diatur akan mengancam ketahanan pangan nasional serta mata pencarian nelayan.<sup>46</sup>

Ketahanan pangan Indonesia menjadi lebih terjamin dan berada pada peringkat ke-65 dalam Indeks Ketahanan Pangan Global (*Global Food Security Index/GFSI*) tahun 2018, yang berarti posisi Indonesia

[34] Badan Pusat Statistik, Statistical Yearbook of Indonesia 2018 (Jakarta, 2018), hal. 212.

[35] Indonesia Investments, "Poverty in Indonesia fell to the lowest level ever in March 2018", 17 Juli 2018.

[36] Bank Dunia, World development indicators.

[37] Ibid.

[38] FAO, "Fact sheet", hal. 1.

[39] Indonesia, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional dan lainnya, Voluntary National Review (VNR): "Eradicating Poverty and Promoting Prosperity in a Changing World" (Jakarta, 2017), hal. 31.

[40] Indonesia Investments, "Poverty in Indonesia", 12 Januari 2017.

[41] FAO, "Fact sheet", hal. 1.

[42] Eric Quincieu. "Summary of Indonesia's Agriculture, Natural Resources, and Environment Sector Assessment", Asian Development Bank (ADB) Makalah tentang Indonesia, No. 8 (Manila, Asian Development Bank, 2015), hal. 3.

[43] Badan Pusat Statistik, Census of Agriculture 2013 (Jakarta, 2016).

[44] FAO, "Fact sheet", hal. 3.

[45] Lihat FAO, The State of World Fisheries and Aquaculture 2016: Contributing to Food Security and Nutrition for All (Roma, 2016), hal. 173

[46] Basten Gokkon, "Indonesia targets illegal fishing vessel owners under new bill", Mongabay, 31 Mei 2018.

telah naik dari peringkat ke-71 pada tahun 2016 dan peringkat ke-74 pada tahun 2015.<sup>47</sup> Namun, Indeks Kelaparan Global (Global Hunger Index/GHI) Indonesia yang sebesar 22 menunjukkan bahwa kelaparan tetap menjadi masalah serius.<sup>48</sup> Menurut Kondisi Ketahanan Pangan dan Nutrisi Dunia (The State of Food Security and Nutrition in the World) tahun 2017, 20,3 juta orang Indonesia atau 7,9 persen dari seluruh populasi menderita kelaparan antara tahun 2014 dan 2016. Terdapat juga disparitas regional sehubungan dengan kerawanan pangan dan gizi buruk.<sup>49</sup> Menurut data terbaru tentang penelitian kesehatan nasional yang dilakukan oleh Kementerian Kesehatan, prevalensi stunting terus melebihi 40 persen di dua provinsi. Pada tahun 2013, 15 provinsi melaporkan stunting sebagai masalah serius.<sup>50</sup>

Kualitas konsumsi pangan telah meningkat selama bertahun-tahun. Nilai pola diet yang diinginkan meningkat dari 75,7 (2009) menjadi 85,2 (2015), yang menunjukkan peningkatan dalam ketersediaan pangan, keragaman pangan dan pengetahuan masyarakat tentang makanan. Aksesibilitas nutrisi dan fisik serta ekonomi pun juga dapat meningkat.<sup>51</sup>

Pelapor Khusus terkesan dengan kemajuan Indonesia selama beberapa tahun terakhir dalam hal pertumbuhan ekonomi, serta produktivitas dan keamanan pangan. Pemerintah memiliki berbagai kebijakan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas produksi pangan, mengandalkan teknologi modern, rehabilitasi sistem irigasi, pengembangan kawasan lahan rawa dan kawasan pasang surut serta reboisasi. Pelapor Khusus juga mengamati pendekatan inovatif untuk meningkatkan penggunaan lahan dan air di Palembang dan Ambon, serta meningkatkan ketahanan pangan dan pemberdayaan ekonomi melalui program halaman rumah berbasis komunitas di Yogyakarta. Hilal terkesan dengan upaya pemerintah daerah dan pusat dalam hal ini dan mendorong replikasi praktik-praktik yang layak ini di daerah lain di Indonesia.

### 3. KERANGKA DAN KEBIJAKAN HUKUM

#### A. Pada Skala Internasional

##### 1. Kerangka Hukum

Hak atas pangan diakui dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dan instrumen hak asasi manusia internasional lainnya. Deklarasi Universal mengakui bahwa setiap orang memiliki hak atas standar hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan diri sendiri dan keluarga seseorang, termasuk pangan, sandang, tempat tinggal dan perawatan medis dan layanan sosial yang diperlukan (pasal 25 (1)). Pasal 11 memberlakukan kewajiban serupa kepada Negara-Negara mengenai hak atas standar hidup dan, khususnya, hak atas pangan yang memadai (pasal 11 (1)) dan hak untuk bebas dari kelaparan (pasal 11 (2)). Sebagai pihak dalam Kovenan, Indonesia memiliki kewajiban hukum untuk mewujudkan, di antara kewajiban hak asasi manusia lainnya, hak atas pangan bagi seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah belum meratifikasi Protokol Opsional untuk Kovenan, yang akan memungkinkan mekanisme bagi korban individu pelanggaran hak asasi manusia untuk mengajukan banding ke badan pemantau internasional.

[47] The Economist Intelligence Unit, Indeks Ketahanan Pangan Lokal (GFSI), "Rankings and trends", year-on-year trends.

[48] Klaus von Grebmer et al, 2017 Global Hunger Index: The Inequalities of Hunger (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute; Bonn, Welthungerhilfe; and Dublin, Concern Worldwide, 2017), hal. 36.

[49] FAO and others, The State of Food Security and Nutrition in the World 2017. Building Resilience for Peace and Food Security (Roma, 2017), hal. 89.

[50] Indonesia, Voluntary National Review, hal. 28.

[51] Ibid, hal. 25.

Hak atas pangan adalah hak inklusif dan harus dipahami secara holistik untuk mencakup hak-hak terkait lainnya, termasuk hak atas kesehatan, perumahan, air dan sanitasi, serta perbaikan kondisi kehidupan yang berkelanjutan. Hak atas pangan membutuhkan akses dan peluang yang tidak terbatas untuk menghasilkan makanan untuk konsumsi sendiri, untuk menghasilkan pendapatan yang cukup untuk memproduksi dan membeli makanan, dan akses ke perlindungan sosial. Yang paling utama, hak ini meluas ke pekerja yang bergerak di bidang produksi pangan, serta konsumen (A/73/164). Ada kewajiban negara yang jelas untuk menerapkan program tertentu untuk memastikan semua orang hidup dalam martabat bebas dari kelaparan dan untuk meningkatkan nutrisi dan mengembangkan/mereformasi sistem agraria untuk meningkatkan hak atas pangan (pasal 11 dari Kovenan).

Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya menafsirkan hak atas pangan dalam komentar umumnya No. 12 (1999) tentang hak atas pangan yang memadai, menyoroti keterkaitannya dengan dimensi sosial dan ekonomi lainnya dan hak asasi manusia lainnya. Dalam komentar umum, Komite menyediakan konten normatif hak atas pangan, termasuk ketersediaan, aksesibilitas, kecukupan dan keberlanjutan, dan memberikan penjelasan tentang akses ke solusi jika terjadi pelanggaran (par. 32). Komentar umum juga menyatakan bahwa hak atas pa yang memadai diwujudkan ketika setiap laki-laki, perempuan dan anak, sendirian atau dalam komunitas dengan orang lain, memiliki akses fisik dan ekonomi setiap saat untuk makanan atau sarana yang memadai untuk pengadaannya (par. 6).

Indonesia adalah bagian dari beberapa perjanjian yang relevan dengan hak atas pangan, seperti Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan,<sup>52</sup> Konvensi Hak Anak,<sup>53</sup> Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas<sup>54</sup> dan Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik. Pengakuan semacam itu penting karena hak atas pangan secara kasat mata terkait dengan hak-hak lain, termasuk hak atas kesehatan, perlindungan sosial, perumahan, air dan sanitasi, akses ke tanah dan pekerjaan, dan lingkungan yang sehat, serta kebebasan berekspresi dan berkumpul damai berdasarkan prinsip non-diskriminasi.

Namun, Indonesia belum meratifikasi instrumen internasional lainnya yang terkait erat dengan hak atas pangan, seperti Konvensi Organisasi Buruh Internasional (ILO) mengenai Masyarakat Hukum Adat, 1989 (No. 169), Konvensi tentang Pekerjaan yang Layak bagi Pekerja Rumah Tangga, 2011 (No. 189) dan Konvensi Pekerjaan dalam Perikanan, 2007 (No. 188).<sup>55</sup>

## 2. Kerjasama Internasional dan Regional

Indonesia telah menunjukkan kerjasama dan keterlibatan dengan badan dan mekanisme hak asasi manusia internasional. Indonesia adalah anggota Dewan Hak Asasi Manusia pada berbagai kesempatan (2006–2007, 2007–2010 dan 2011–2014) dan salah satu salah satu perannya adalah sebagai Wakil Presiden Dewan antara tahun 2009 hingga 2010. Baru-baru ini, Indonesia telah menerima kunjungan dari Pelapor Khusus pada perumahan yang layak sebagai komponen hak atas standar hidup yang memadai, dan hak atas non-diskriminasi dalam konteks ini (2013), Pelapor Khusus pada hak semua orang untuk menikmati standar tertinggi kesehatan fisik dan mental yang

[52] Pasal 12 (2) mengakui hak ibu hamil dan menyusui terhadap gizi dalam konteks perlindungan kehamilan.

[53] Konvensi ini mengakui hak anak atas gizi yang memadai dalam pasal 24 (2) (c) dan (e) dalam konteks hak atas kesehatan dan dalam pasal 27 (3) dalam konteks hak atas standar hidup yang memadai.

[54] Hak atas pangan diakui dalam pasal 25 (f) dalam konteks hak atas kesehatan dan dalam pasal 28 (1) dalam konteks hak atas standar hidup dan perlindungan sosial yang memadai.

[55] Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan mengacu pada pedoman Konvensi ILO No. 188, meskipun Indonesia belum meratifikasi Konvensi tersebut.

mudah diperoleh (2017), serta Komisaris Tinggi untuk Hak Asasi Manusia (2018). Indonesia juga memilih pembentukan kelompok kerja antarpemerintah terbuka tentang korporasi transnasional dan perusahaan bisnis lainnya pekerjaan yang terkait erat dengan hak atas pangan (resolusi Dewan HAM 26/9).

Indonesia menandatangani Deklarasi Hak Asasi Manusia Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara sebagai anggota pada tanggal 18 November 2012, yang menyatakan "hak setiap orang untuk pangan yang layak dan terjangkau, bebas dari kelaparan dan akses terhadap pangan yang aman dan bergizi ... perawatan medis dan layanan sosial pokok ... air minum yang bersih dan sanitasi ... lingkungan yang aman, bersih, dan terpelihara" (pasal 28).

## B. Pada Skala Domestik

### 1. Kerangka Hukum

Undang-Undang Dasar Indonesia disusun pada tahun 1945 dan telah diamanemen sebanyak empat kali sejak tahun 1999. UUD 1945 Indonesia versi saat ini menjamin hak-hak sipil dan politik, serta hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, sebagai hak konstitusional (pasal 28) dan menegaskan tanggung jawab negara untuk melindungi, mempromosikan, menegakkan dan memenuhi hak asasi manusia (pasal 28I (4)). Konstitusi secara implisit mengakui hak atas pangan dan nutrisi dalam konteks penegasan hak-hak untuk kehidupan dan mata pencaharian, kehidupan yang bermartabat, lingkungan hidup sehat, jaminan sosial dan pekerjaan.

Referensi eksplisit tentang hak atas pangan ditemukan dalam Undang-Undang tentang Pangan (No. 18/2012), yang mengakui pangan sebagai kebutuhan dasar yang paling penting dan menekankan kewajiban negara untuk mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan dan pemenuhan pangan yang memadai, aman dan bergizi. Undang-Undang selanjutnya meminta pemerintah bertanggung jawab untuk memproduksi dan mendistribusikan pangan pokok dan pangan lainnya yang konsisten dengan kebutuhan masyarakat miskin, mereka yang rentan terhadap kelangkaan pangan dan kekurangan gizi, dan mereka yang dihadapkan pada situasi darurat (pasal 58 (1)). Undang-Undang ini juga mendorong keragaman pangan lokal dan pola konsumsi pangan yang aman dan seimbang (pasal 41). Selanjutnya, Undang-Undang tentang Perlindungan Lahan Pertanian Tanaman Pangan Berkelanjutan (No. 41/2009) menyebutkan bahwa pemerintah harus menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara dan swasembada pangan, ketahanan pangan dan kedaulatan pangan. Undang-Undang tentang Penanganan Masyarakat Miskin dan Membutuhkan (No. 13/2011) menyatakan bahwa masyarakat miskin memiliki hak atas pangan, pakaian, dan perumahan yang memadai.

Undang-undang lain yang relevan dengan hak atas pangan termasuk Undang-Undang tentang Kehutanan (No. 41/1999), Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (No. 27/2007, yang baru saja diubah), Perikanan (No. 45/2009 mengubah No. 31/2004), Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (No. 5/1960), Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (No. 19/2013) dan Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam (No. 7/2016). Pemerintah telah mengadopsi kebijakan dan peraturan yang bertujuan untuk mempromosikan ketahanan pangan dan gizi, termasuk Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 dan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2017.

Berkenaan dengan akses ke solusi, pasal 7(1) Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia memberikan bahwa "setiap orang berhak untuk menggunakan semua cara hukum nasional yang efektif dan forum internasional terhadap semua pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin berdasarkan hukum Indonesia dan berdasarkan hukum internasional mengenai hak asasi manusia yang telah diratifikasi oleh Indonesia", yang mencakup solusi atas pelanggaran hak atas pangan.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, sebagaimana ditetapkan oleh pasal 75 Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia (No. 39/1999), dan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan<sup>56</sup> telah memainkan peran penting dalam perlindungan dan promosi hak asasi manusia, termasuk hak atas pangan, di seluruh negeri.<sup>57</sup>

## 2. Kerangka Kebijakan

Pemerintah telah mengembangkan beberapa kerangka kebijakan terkait ketahanan pangan. Sebagai contoh: mengidentifikasi tantangan utama yang dihadapi sektor pertanian terkait lahan, infrastruktur, benih, regulasi, sumber daya manusia dan permodalan berdasarkan Kebijakan Pembangunan Pertanian 2015–2019. Kebijakan tersebut mencakup rencana tentang: (a) penguatan ketahanan pangan; (b) mengembangkan komoditas ekspor dan substitusi impor; (c) memperkuat daya saing produk pertanian melalui standardisasi dan peningkatan rantai pasokan, serta kualitas pangan dan ketahanan pangan; (d) mengembangkan infrastruktur dan agroindustri di daerah pedesaan; (e) melindungi sistem bibit, perlindungan petani, inovasi dan penyebarluasan teknologi dan pendidikan; (f) adaptasi dan mitigasi perubahan iklim, serta penanggulangan bencana; dan (g) subsidi pada pupuk.<sup>58</sup>

Indonesia telah meluncurkan beberapa program yang mengakui ketahanan pangan dan gizi sebagai prioritas kebijakan, antara lain Rencana Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi melalui Peraturan No. 17/2015 Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional, serta kebijakan peningkatan diversifikasi konsumsi pangan lokal dan Pedoman Sistem Pengawasan Pangan dan Gizi.<sup>59</sup>

Perencanaan pembangunan ekonomi negara jangka panjang tahun 2005–2025 menyoroti tujuan khusus untuk pangan dan nutrisi, seperti peningkatan ketahanan pangan dan swasembada (melalui peningkatan produksi padi) dan mata pencarian pedesaan (melalui promosi tanaman bernilai lebih tinggi).<sup>60</sup> Perencanaan dibagi menjadi rencana jangka menengah lima tahun, masing-masing dengan prioritas pembangunan yang berbeda. Fase tahun 2010–2014 berfokus pada nutrisi dengan target mengurangi stunting dan fase tahun 2015–2019 saat ini berfokus pada program pembangunan infrastruktur dan bantuan sosial.<sup>61</sup>

Konsisten dengan tujuannya untuk mencapai swasembada beras, Indonesia telah menjadi produsen beras terbesar ketiga di Asia yang menghasilkan 73,9 juta ton pada tahun 2017. Sebagian besar pertumbuhan ini dikaitkan dengan subsidi beras Pemerintah, yang dikelola oleh BULOG kepada rumah tangga miskin di bawah program Beras untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN).<sup>62</sup> Diperkenalkan pada tahun 1998, program ini diubah menjadi program Subsidi Beras pada tahun 2016 dan menjadi program Bantuan Pangan Non Tunai pada tahun 2017, yang diharapkan selesai pada tahun 2019. Meskipun petani padi dapat menikmati perlindungan tambahan melalui program-program ini, konsumen cenderung menderita karena harga beras domestik yang tinggi.<sup>63</sup>

Pelapor Khusus mencermati bukti Pemerintah memprioritaskan ketahanan pangan melalui ketentuan hukum dan kerangka kebijakan. Secara khusus, Hilal memuji penekanan Pemerintah pada

[56] Ditetapkan dengan Peraturan Presiden No. 65/2005.

Komisi telah menyandang status A – sesuai dengan prinsip-prinsip yang berkaitan dengan status lembaga nasional untuk promosi dan perlindungan hak asasi manusia (the Paris Principles) - sejak awal dan merupakan anggota pendiri Forum Asia-Pasifik Lembaga Hak Asasi Manusia Nasional.

[57] Indonesia, Kementerian Pertanian, Biro Perencanaan, “Kebijakan Pembangunan Pertanian 2015– 2019” (2014).

[58] FAO, “Fact sheet”, hal. 2.

[59] Ibid., dan FIAN International, Legal Framework of the Right to Food and Nutrition in Indonesia, hal. 24.

[60] FAO, “Fact sheet”, hal. 2.

[61] FAO, Rice Market Monitor, vol. 21, No. 1 (April 2018), hal. 4.

[62] FAO, “Fact sheet”, hal. 2.

[63] Ibid., hal. 3.

ketahanan pangan, kedaulatan dan kemandirian. Namun, ketahanan pangan, sebuah prasyarat penting untuk hak atas pangan, tidak sama dengan penikmatan hak atas pangan dan bukan juga dinilai setara dengan hak atas pangan. Hak atas pangan membutuhkan pengakuan dan partisipasi pemegang hak dalam proses pengambilan keputusan.<sup>64</sup> Berbagai skema perlindungan sosial juga harus bertujuan untuk melindungi hak ini bagi populasi yang paling rentan. Dalam hal ini, perlu adanya integrasi pendekatan berbasis HAM terhadap kerangka hukum dan kebijakan Pemerintah sehingga hak atas pangan dapat diwujudkan oleh semua pihak.<sup>65</sup>

Selain itu, kurangnya penegakan dan implementasi kerangka hukum yang ada berulang kali menjadi perhatian Pelapor Khusus. Pemerintah harus memastikan bahwa pihaknya mengalokasikan sumber daya yang memadai dan meningkatkan koordinasi lintas sektoral dengan partisipasi penduduk yang bersangkutan.

## 4. MUATAN NORMATIF HAK ATAS PANGAN

Muatan normatif hak atas pangan meliputi ketersediaan, aksesibilitas, kecukupan kuantitas dan kualitas, serta keberlanjutan.

### A. Ketersediaan

Ketersediaan pangan bergantung pada keberadaan pangan yang cukup yang dihasilkan dari sumber daya alam atau yang dijual di pasaran untuk memenuhi kebutuhan penduduk, baik dengan membudidayakan lahan atau dengan terlibat dalam peternakan atau cara lain untuk mendapatkan pangan, seperti memancing, berburu atau berkumpul (A/HRC//48/Add.2, para. 24). Pemerintah bertanggung jawab untuk memastikan ketersediaan pangan dan untuk pengembangan produksi pangan lokal (UU No. 18/2012, pasal 12).

Seperti yang telah dibahas sebelumnya, Indonesia telah membuat kemajuan yang baik dalam hal peningkatan produksi pangannya. Namun, produksi ini dapat dirusak oleh penurunan jumlah petani secara drastis terhadap akses ke lahan pertanian. Misalnya, pada tahun 2004, jumlah total petani mencapai 40 juta keluarga, sementara jumlahnya turun secara signifikan menjadi 26,1 juta pada tahun 2013.<sup>66</sup> Selain itu, populasi yang berkembang pesat menjadi tantangan bagi ketersediaan pangan dan keberlanjutan sumber pangan.<sup>67</sup>

Kebijakan negara yang bertujuan untuk memfasilitasi produksi pangan, termasuk program subsidi pertaniannya, tampaknya terlalu menekankan beras dan bahan pokok lainnya dengan mengorbankan pangan yang beragam secara gizi. Orang Indonesia mengkonsumsi buah dan sayuran yang jauh lebih sedikit karena harganya yang tinggi, yang mengakibatkan pada masalah makanan dan nutrisi. Perlu adanya diversifikasi prioritas kebijakan untuk memastikan ketersediaan makanan yang beragam dan bergizi.<sup>68</sup>

Ketersediaan pangan tidak hanya mengacu pada jumlah kuantitatif yang akan mencegah kelaparan,

[64] FIAN International, Legal Framework, hal. 32.

[65] Ibid, hal. 38.

[66] Badan Pusat Statistik, Census of Agriculture 2013.

[67] Populasi penduduk telah tumbuh dari 229 juta pada tahun 2008 menjadi 262 juta pada tahun 2017, dan diperkirakan akan mencapai 305 juta pada tahun 2035. Lihat Badan Pusat Statistik, Statistical Yearbook of Indonesia 2018, hal. 1–2, dan Gavin W. Jones, "The 2010–2035 Indonesian population projection: understanding the causes, consequences, and policy options for population and development" (Jakarta, United Nations Population Fund, 2014).

[68] FAO, "Fact sheet", hal. 6.

tetapi juga pada pasokan pangan yang sensitif secara budaya. Terutama di negara seperti Indonesia, dengan latar belakang budayanya yang sangat beragam dan kaya, makanan juga menginformasikan identitas manusia. Makanan yang tersedia harus sensitif terhadap tradisi dan nilai-nilai budaya, sekaligus memuaskan kebutuhan gizi. Beberapa populasi terbiasa dengan makanan pokok alternatif, seperti sagu, daripada makanan pokok yang disubsidi Pemerintah. Kebijakan pemerintah untuk mempromosikan produksi pangan harus mempertimbangkan preferensi budaya agar tidak menimbulkan ketidakpuasan atau mengganggu identitas budaya.

## B. Aksesibilitas

Pemenuhan hak atas pangan membutuhkan akses ekonomi dan fisik terhadap pangan. Akses ekonomi berarti bahwa individu harus mampu membeli makanan yang cukup dan bergizi seimbang tanpa mengurangi kebutuhan lain, seperti biaya sekolah, biaya pengobatan atau perumahan. Akses fisik berarti bahwa mereka yang memiliki kerentanan fisik atau tinggal di daerah terpencil dapat memperoleh makanan tanpa batasan.

Karena harga pangan yang fluktuatif dan inflasi yang tinggi, banyak masyarakat Indonesia yang tidak selalu dapat menikmati makanan yang beragam dan bergizi seimbang yang memenuhi kebutuhan gizi minimum.<sup>69</sup> Menurut *World Food Program*, sepertiga dari populasi tidak mampu membeli makanan seimbang yang memenuhi kebutuhan gizi minimum; dengan demikian, harga pangan yang tinggi merupakan salah satu faktor penyumbang gizi buruk di Indonesia.<sup>70</sup> Hambatan akses ekonomi ini telah berkontribusi terhadap gizi buruk, khususnya di kalangan masyarakat miskin perkotaan, masyarakat adat dan petani subsisten dan nelayan tradisional.

Untuk menanggapi hal tersebut, Pemerintah, melalui Badan Pangan Nasional telah memberlakukan Peraturan Nomor 43 untuk mendukung diversifikasi dan konsumsi berbasis sumber daya lokal. Dalam kunjungannya ke Yogyakarta, Pelapor Khusus mengamati program halaman rumah berbasis komunitas, salah satu model yang sukses untuk pelaksanaan program Pemerintah untuk memastikan keseimbangan gizi bagi keluarga.

Sifat kepulauan negara mengakibatkan aksesibilitas fisik pangan menjadi sulit.<sup>71</sup> Kurangnya pembangunan infrastruktur yang sangat penting untuk mengakses makanan dan fasilitas medis tetap menjadi tantangan di banyak daerah terbelakang dan terpencil. Misalnya, di antara bulan September 2017 dan awal tahun 2018, wabah campak di Kabupaten Asmat di Papua mengakibatkan kematian 72 anak - 66 karena campak dan 6 karena malnutrisi. Wabah yang menginfeksi sebanyak 651 pasien ini, 223 di antaranya adalah anak-anak yang juga didiagnosis kekurangan gizi. Hal ini menunjukkan sejauh mana kerawanan pangan kronis di daerah tersebut karena kurangnya akses terhadap pangan dan intervensi medis.<sup>72</sup>

---

[69] Indonesia, Voluntary National Review, hal. 27.

[70] Harga pangan sangat fluktuatif di Indonesia, dengan inflasi pangan rata-rata 12,77 persen antara tahun 1997 dan tahun 2018, dan biaya pangan meningkat 4,90 pada Agustus 2018 dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Rumah tangga biasanya menghabiskan lebih dari setengah dari penghasilan sekali pakai mereka untuk makanan, terutama pada beras, daripada buah-buahan dan sayuran. Lihat "Indonesia food inflation: 1997–2018", Trading Economics; lihat juga FAO, "Indonesia – food and nutrition security profiles" (2014).

[71] Indonesia, Voluntary National Review, hal. 27.

[72] Alessa Fahira, "Deadly measles outbreak and malnutrition striking children in Asmat Regency", Indonesia One Health University Network, 19 Februari 2018.

## C. Kecukupan Kuantitas dan Kualitas

Undang-Undang tentang Pangan (pasal 59) mewajibkan Pemerintah untuk menetapkan tujuan konsumsi pangan yang konsisten dengan angka untuk nutrisi yang memadai, dan untuk memastikan bahwa kualitas dan kuantitas makanan yang dikonsumsi beragam, bergizi seimbang dan aman. Pemerintah memperkenalkan kebijakan pangan dan gizi serta rencana tindakan setiap lima tahun sekali dengan menetapkan persyaratan gizi untuk ibu hamil, ibu menyusui, bayi, anak-anak di bawah usia 5 tahun dan kelompok rawan gizi buruk. Undang-Undang tentang Kesehatan (No. 36/2009) mengharuskan Pemerintah untuk mengatasi langkah-langkah kesehatan ibu dan memberikan bahwa setiap bayi memiliki hak untuk diberi ASI secara eksklusif sejak lahir hingga enam bulan.<sup>73</sup> Undang-Undang juga menjelaskan program peningkatan gizi masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas gizi individu dan masyarakat.

Indonesia menanggung dua dimensi kekurangan gizi: kekurangan gizi, yang membuang dan menghalangi serta menyebabkan kekurangan gizi mikro; dan, dalam beberapa tahun terakhir, obesitas, yang disebabkan oleh konsumsi makanan yang tidak sehat dan tidak seimbang.<sup>74</sup>

Beberapa daerah mengalami kekurangan gizi lebih parah daripada daerah yang lain dan secara tidak proporsional mempengaruhi populasi tertentu, termasuk anak-anak, perempuan menyusui dan hamil, masyarakat adat, orang-orang yang hidup dalam kemiskinan dan orang-orang yang tinggal di daerah terpencil. Sekitar 37 persen dan 12 persen orang Indonesia menghadapi tingkat kekurangan gizi yang akut dan kronis, masing-masing,<sup>75</sup> dan sekitar 9 juta anak di bawah 5 tahun terhambat pertumbuhannya.<sup>76</sup> Pemerintah memiliki kebijakan untuk mengatasi masalah-masalah ini, tetapi upaya ini perlu sangat diperkuat dan lebih efektif diterapkan di seluruh negeri dengan tujuan untuk tidak meninggalkan siapa pun. Malnutrisi tidak hanya terkait dengan konsumsi makanan, tetapi juga tergantung pada akses terhadap pelayanan kesehatan yang baik, program kesejahteraan sosial dan penanggulangan kemiskinan, air minum bersih dan sanitasi. Dalam hal ini, Pemerintah harus mengambil pendekatan holistik dalam mewujudkan hak atas pangan dengan mempertimbangkan interdependensinya dengan hak-hak lain.

Indonesia juga mengalami konsumsi makanan pokok yang berlebih dan kurangnya konsumsi buah-buahan dan sayuran yang telah menyebabkan kenaikan obesitas. Tingkat obesitas di antara populasi orang dewasa telah meningkat dari 11,7 persen pada tahun 2010 menjadi 20,7 persen pada tahun 2016.<sup>77</sup> Upaya Pemerintah dalam mempromosikan konsumsi yang sehat dan seimbang harus meluas ke program dan pendidikan sekolah, dan bagi mereka yang tidak memiliki akses terhadap makanan bergizi yang terjangkau.

## D. Keberlanjutan

Keberlanjutan berkaitan dengan ketersediaan pangan untuk generasi mendatang. Kewajiban Pemerintah untuk memastikan produksi pangan yang berkelanjutan membutuhkan pertimbangan beberapa faktor, seperti pertumbuhan penduduk, perubahan iklim, bencana alam dan pengelolaan lahan. Indonesia mengalami pertumbuhan populasi yang pesat, lahan pertanian yang menurun, kelangkaan sumber daya air dan menurunnya populasi yang bergerak di bidang produksi pangan.<sup>78</sup> Kepulauan di nusantara juga rentan terhadap dampak ekstrem perubahan iklim dan bencana alam.<sup>79</sup>

[73] Lihat pasal 126 (1) dan 128 (1).

[74] Indonesia, Voluntary National Review, hal. 30.

[75] United Nations Children's Fund Indonesia, "Challenges". Dapat diakses di: [www.unicef.org/indonesia/health\\_nutrition.html](http://www.unicef.org/indonesia/health_nutrition.html)

[76] Bank Dunia, "Indonesia accelerates fight against children stunting", 26 Juni 2018.

[77] Indonesia, Voluntary National Review, hal. 30.

[78] FAO, "Fact sheet", hal. 6.

[79] Ibid

Terlepas dari tantangan tersebut, Indonesia memiliki keanekaragaman hayati yang kaya dan sumber daya alam yang luas untuk mendukung hak atas pangan. Pemerintah meratifikasi Konvensi Keanekaragaman Hayati, yang diberlakukan sebagai UU No. 5/1994, dan menetapkan Strategi dan Rencana Aksi Pengelolaan Keanekaragaman Hayati Indonesia (2015–2020). Di tingkat regional, deklarasi bersama oleh Indonesia, Malaysia, dan Brunei pada tahun 2017 bertujuan untuk menjamin masa depan yang berkelanjutan bagi hutan hujan dataran tinggi Kalimantan dan nol deforestasi. Perpres Nomor 11/2015 selanjutnya berupaya memitigasi karhutla (kebakaran hutan dan lahan). Ada juga upaya untuk memulihkan 2 juta hektar lahan gambut yang terdegradasi. Akibatnya, terjadi penurunan hotspot keanekaragaman hayati yang signifikan di seluruh Indonesia.

Sebagaimana telah dijelaskan, Pemerintah telah mengeluarkan serangkaian undang-undang dan komitmen yang relevan dengan praktik sistem pangan berkelanjutan. Pelapor Khusus mengamati beberapa hasil nyata tetapi mencatat bahwa Pemerintah harus memperhatikan kesulitan dalam menerapkan dan memantau kebijakan-kebijakan ini.<sup>80</sup>

## 5. KELOMPOK POPULASI YANG MEMBUTUHKAN PERHATIAN KHUSUS

Beberapa kelompok atau individu, termasuk masyarakat adat (komunitas lokal setempat), perempuan dan anak-anak, menghadapi diskriminasi yang parah dan halangan akan penikmatan mereka atas hak atas pangan

### A. Masyarakat Adat

Meskipun Indonesia memiliki beberapa reservasi tertentu dalam pemungutan suara untuk adopsi Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak-Hak Masyarakat Adat, yang diadopsi pada tahun 2007, Undang-undang Dasar (Konstitusi) dan undang-undang nasionalnya mengakui, untuk suatu derajat, hak-hak masyarakat adat. Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia memberikan masyarakat adat hak atas tanah leluhur (pasal 6 (2)). Selain itu, UU No. 1/2014 mengubah UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (pasal 21 (1)) mengakui hukum adat masyarakat adat untuk memanfaatkan kawasan sumber daya pesisir dan perairan pulau kecil. Terlepas dari ketentuan tersebut, masyarakat adat dan masyarakat setempat menghadapi hambatan yang tidak proporsional untuk mengakses lahan. Situasi masyarakat Mali di Papua sangatlah memprihatinkan. Lahan, hutan, dan lahan basah mereka, terutama pohon sagu (makanan pokok utama), sedang dihancurkan oleh proyek pertanian untuk memenuhi kebutuhan pangan Indonesia.<sup>81</sup>

Di tengah kekhawatiran yang terus-menerus tentang hak atas tanah masyarakat adat, Pelapor Khusus mengamati keputusan dan praktik yang menjanjikan oleh Pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah tersebut. Sebagai contoh, untuk pertama kalinya, pada tahun 2017, Pemerintah Pusat mengakui hak atas tanah sembilan masyarakat adat.<sup>82</sup> Keputusan presiden Desember 2016 untuk mengembalikan tanah adat kepada masyarakat adat di Sumatera, sesuai dengan tengara putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2013 yang membuka pintu untuk merebut kembali tanah adat, dan masih dalam proses pelaksanaan.<sup>83</sup> Pelapor Khusus menyambut baik perkembangan tersebut

---

[80]

[81] Program Masyarakat Hutan, "A Sweetness Like Unto Death": Voices of the Indigenous Malind of Merauke, Papua (2013).

[82] "Jokowi mengabulkan hak atas lahan adat untuk pertama kalinya ke 9 komunitas", Mongabay, 4 Januari 2017

[83] Lihat tinjauan yudisial Mahkamah Konstitusi atas UU No. 41/1999 tentang Kehutanan diajukan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 21 Mei 2013.

dan mendorong Pemerintah untuk mempercepat proses dan membentuk badan khusus untuk memastikan kenikmatan penuh hak atas pangan masyarakat adat yang mata pencaharian dan sumber pangannya sangat bergantung pada pemanfaatan lahan secara gratis.

## B. Perempuan

Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan melindungi akses yang sama perempuan atas pekerjaan, tanah, kredit (cicilan), pendapatan dan jaminan sosial, yang penting untuk memastikan penikmatan perempuan yang setara terhadap hak atas pangan. Misalnya, pasal 14 menyediakan serangkaian langkah konkret untuk menghilangkan diskriminasi terhadap perempuan di daerah pedesaan, yang menciptakan lingkungan yang memungkinkan bagi perempuan untuk menikmati hak atas pangan. Pasal 11 melindungi penikmatan setara perempuan atas hak-hak buruh dan pasal 13 (b) akses mereka ke sumber daya keuangan. Konvensi ILO, seperti konvensi tentang menghilangkan diskriminasi sehubungan dengan pekerjaan dan jabatan (Konvensi Remunerasi Yang Sama, 1951 (No. 100) dan Konvensi Diskriminasi (Pekerjaan dan Jabatan), 1958 (No. 111)), juga melindungi hak-hak buruh perempuan.

Perempuan memainkan peranan penting dalam produksi pangan dan pencapaian ketahanan pangan. Meskipun pengetahuan dan pengalaman perempuan berkontribusi pada manajemen produksi pangan berkelanjutan, perempuan sering tertinggal dalam mengakses sarana untuk menghasilkan pangan yang memadai. Perempuan menerima gaji yang lebih rendah dibandingkan dengan laki-laki dan banyak dari mereka bekerja secara informal dalam kondisi memprihatinkan, di mana semua hal tersebut menyepelekan kemampuan mereka untuk membeli makanan. Perempuan juga terpapar pestisida lebih sering daripada laki-laki karena kegiatan pertanian di mana mereka terlibat (A/HRC/31/51, par. 46). Selain itu, perempuan tidak diakui dalam kebijakan dan program dan sebagian besar masih terpinggirkan dalam pelaksanaan program pemerintah.

Pelapor Khusus menyatakan keprihatinan mendalam atas kegagalan mengakui perempuan sebagai peranan penting bagi ketahanan pangan Indonesia dan sebagai pemegang hak. Undang-undang nasional terkait pangan, termasuk Undang-Undang tentang Pangan, tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Peternak Ikan dan Petani Garam, tidak secara eksplisit mengakui perempuan sebagai pemangku kepentingan. Undang-undang yang mengakui perempuan menganggap peran mereka sebagai bagian dari rumah tangga, bukan sebagai bagian integral dari produksi pangan. Kurangnya pengakuan yang memadai ini semakin menyepelekan hak-hak perempuan terhadap program jaminan sosial dan kesejahteraan dan mendelegitimasi perempuan sebagai pekerja pertanian.

Diskriminasi terhadap perempuan juga ditemukan dalam praktiknya. Misalnya, rasio kepemilikan lahan antara laki-laki dan perempuan di Desa Barati, Kecamatan Pamona Tenggara, Kabupaten Poso, Sulawesi Tengah adalah 9:1.<sup>84</sup> Demikian pula, di Seri Bandung, Kabupaten Ogan Ilir di Sumatera Selatan, perempuan hanya memiliki 15,7 persen lahan sedangkan sisanya dimiliki laki-laki.<sup>85</sup> Pelaksanaan program pemerintah, seperti upaya khusus peningkatan produksi padi, jagung dan kedelai,<sup>86</sup> tidak secara khusus menyerukan perempuan untuk mengenyam pendidikan dan pelatihan mengenai teknologi pertanian. Berdasarkan wawancara Pelapor Khusus, perempuan yang

[84] Pengajuan LSM: Data Solidaritas Perempuan Sintuwu Raya Poso, 2016.

[85] Pengajuan LSM: Data Solidaritas Perempuan Palembang, 2015.

[86] Program tersebut menyediakan alat mesin pertanian, pupuk, benih, pelatihan, dan mentoring di Ogan Ilir, Sumatera Selatan, Poso, dan Palu, Sulawesi Tengah dan Sumbawa, dan Nusa Tenggara Barat. Lihat Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia, "Kerja Nyata menuju Swasembada". Available at [www.kominfo.go.id/content/detail/8241/kerja-nyata-menuju-swasembada/0/kerjanya](http://www.kominfo.go.id/content/detail/8241/kerja-nyata-menuju-swasembada/0/kerjanya)

bekerja di perikanan melaporkan mengalami kesulitan memperoleh kartu tanda pengenal pekerja perikanan, sehingga mengganggu kontribusi mereka terhadap produksi makanan dan melarang akses mereka ke keuntungan sebagai pekerja. Instruksi Presiden No. 9/2000 tentang pengarusutamaan gender dalam pembangunan nasional bertujuan untuk mengintegrasikan perspektif gender dalam kebijakan dan program. Beberapa kementerian telah memasukkan pengarusutamaan gender dalam rencana strategis mereka, termasuk program pendidikan pangan dan gizi dan program halaman belakang berbasis masyarakat untuk peningkatan pangan dan nutrisi bagi keluarga. Meskipun hal ini adalah praktik yang baik, akan tetapi tidak cukup untuk mengenali peran, posisi dan hak-hak perempuan dalam pengelolaan makanan dan kepemilikan lahan. Pemerintah harus lebih memastikan akses, kontrol, partisipasi, dan keuntungan yang sama bagi perempuan di semua tahapan perumusan dan implementasi kebijakan.

## C. Anak-anak

Indonesia telah meratifikasi Konvensi Hak Anak, yang menetapkan hak anak atas pangan. Pasal 24 menyebutkan bahwa pihak-pihak harus mengambil langkah yang tepat untuk memerangi penyakit dan gizi buruk melalui, antar alia, penerapan teknologi yang tersedia dan melalui penyediaan makanan bergizi yang memadai dan air minum bersih. Pasal 27 Konvensi juga menetapkan kewajiban pada Negara untuk memberikan bantuan material dan program dukungan, terutama yang berkaitan dengan nutrisi, pakaian, dan perumahan jika diperlukan.

Pemerintah melaporkan bahwa sekitar 4,5 juta anak menderita gizi buruk.<sup>87</sup> Indonesia mengalami prevalensi tinggi dari tiga bentuk kekurangan gizi anak – stunting anak, anak terlantar dan obesitas anak.<sup>88</sup> Di antara anak-anak di bawah usia 5 tahun, 36,4 persen mengalami stunting, 13,5 persen terlantar dan 11,5 persen mengalami obesitas.<sup>89</sup> Indonesia masuk ke dalam salah satu dari lima negara di mana anak-anak di bawah 5 tahun mengalami stunting sedang atau parah.<sup>90</sup>

Malnutrisi di antara anak-anak erat kaitannya dengan kemiskinan, kurangnya pendidikan dan kondisi lingkungan yang buruk, seperti akses air bersih dan sanitasi yang terbatas.<sup>91</sup> Kekurangan gizi anak dapat berakibat fatal atau mengakibatkan gangguan mental dan fisik dalam jangka panjang.<sup>92</sup> FAO menyarankan bahwa regulasi pasar makanan cepat saji, promosi keragaman pertanian, pendidikan gizi, dan ASI dapat mencegah kekurangan gizi dan obesitas pada anak.<sup>93</sup>

Pelapor Khusus yakin bahwa kematian 72 anak yang dilaporkan di Papua akibat penyakit yang dapat dicegah dan kekurangan gizi, seperti yang dibahas secara singkat di atas, mewakili kegagalan Pemerintah dalam melaksanakan kewajibannya untuk memenuhi hak atas pangan, terutama untuk anak-anak dan populasi rentan. Pelapor Khusus akhir-akhir ini mengetahui bahwa Pemerintah telah mengirim sekelompok tenaga kesehatan dan ahli gizi ke wilayah tersebut untuk mencegah terjadinya kekejaman serupa dan untuk menghindari pelanggaran hak atas pangan di masa depan dan hak atas kehidupan.

[87] FIAN International, Legal Framework, hal. 4.

[88] FAO dan lainnya, The State of Food Security, hal. 29

[89] Ibid., hal. 20.

[90] Ibid., hal. 89

[91] Indonesia, Voluntary National Review, hal. 23–24.

[92] OHCHR, Fact Sheet No. 34: The Right to Adequate Food (Jenewa, 2010), hal. 16.

[93] FAO, Fact Sheet, hal. 6.

## 6. TANTANGAN DAN KESEMPATAN TERKAIT TERWUJUDNYA HAK ATAS PANGAN

Meskipun Pelapor Khusus telah mengamati adanya praktik yang baik dalam penerapan hak atas pangan, ia juga mengidentifikasi masalah yang terus-menerus muncul, termasuk hal-hal yang berkaitan dengan akses lahan, perikanan, praktik bisnis, infrastruktur, perubahan iklim dan perdagangan.

### A. Permasalahan Lahan

Hak atas lahan erat kaitannya dengan akses dan ketersediaan pangan, yang merupakan bagian integral dari hak atas pangan, terutama bagi populasi yang menanam makanan mereka sendiri, atau yang menggunakan lahan untuk tujuan menghasilkan pendapatan. Kewajiban pemenuhan hak atas pangan oleh karena itu mewajibkan pelaksanaan program dan peraturan reforma agraria<sup>94</sup> yang menjamin akses terhadap lahan dan sumber daya lainnya.

Undang-Undang tentang Peraturan Dasar atas Prinsip Agraria memberikan setiap warga negara Indonesia dengan hak atas lahan dan memperoleh manfaat dan hasilnya untuk diri mereka sendiri atau bagi keluarganya.<sup>95</sup> Mayoritas warga negara yang mengolah lahan di Indonesia adalah petani skala kecil.

Dari 25,76 juta rumah tangga pertanian, 14,25 juta adalah petani skala kecil yang memiliki lahan kurang dari 0,5 hektar.<sup>96</sup> Pemerintah telah memperkenalkan kebijakan distribusi lahan untuk memastikan bahwa setiap rumah tangga pertanian memiliki minimal 2 hektar – luas lahan yang cukup besar bagi petani untuk pembudidayaan dalam mendapatkan hak atas pangan.<sup>97</sup> Pemerintah mengindikasikan bahwa "penerbitan peraturan daerah tentang alokasi lahan untuk pertanian berkelanjutan dan lahan pertanian potensial baru" akan membantu masalah pangan dan gizi" dan akan "memberdayakan petani kecil dan kelompok tani".<sup>98</sup>

Selanjutnya, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan telah berkomitmen untuk mendistribusikan kembali 12,7 juta hektar hutan sosial bagi masyarakat untuk terlibat dalam pengelolaan hutan kolaboratif.<sup>99</sup> Skema redistribusi ini memberikan hak hukum bagi masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar kawasan hutan dan yang bergantung pada hutan untuk makanan dan mata pencarian mereka.

Pelapor Khusus menyambut baik inisiatif ini. Namun, ia memahami bahwa pelaksanaan proyek-proyek ini telah tertunda karena hak atas lahan yang tidak jelas, kurangnya pendaftaran lahan yang komprehensif dan informasi geospasial dan kurangnya metode formal untuk menentukan hak-hak adat atas lahan.<sup>100</sup> Selain itu, kurangnya sumber daya dan kesulitan dalam koordinasi antara kementerian dan lembaga terkait dan antara pemerintah pusat dan daerah menimbulkan hambatan untuk keberhasilan implementasi. Pelapor Khusus sangat mendorong Pemerintah untuk mengatasi hambatan ini dan menyelesaikan proyek-proyek ini secara tepat waktu.

[94] Lihat Komite untuk Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, komentar umum No. 12.

[95] Pasal 9 (2)

[96] BPS, Sensus Pertanian, 2013

[97] Indonesian Center for Agricultural Socio-Economy and Policy Studies, Indonesia Agency for Agricultural Research and Development, Ministry of Agriculture, "Farmland policy in Indonesia for young generation", Food and Fertilizer Technology Center for the Asian and Pacific Region, Agricultural Policy Articles, 4 Juni 2015. Tersedia di [http://ap.fftc.agnet.org/ap\\_db.php?id=437](http://ap.fftc.agnet.org/ap_db.php?id=437)

[98] Indonesia, Voluntary National Review, hal. 28.

[99] S. De Royer, M. Van Noordwijk dan J.M. Roshetko, "Does community-based forest management in Indonesia devolve social justice or social costs?", International Forestry Review, vol. 20, No. 2 (Juni 2018).

[100] FIAN International, Legal Framework, hal. 31.

Tantangan lain untuk mengamankan hak atas lahan melibatkan pembebasan lahan skala besar. Pelapor Khusus diberikan informasi tentang akuisisi ini sebagai salah satu hambatan paling kritis yang menghalangi terwujudnya hak atas lahan dan pangan di Indonesia. Dengan tidak adanya kepemilikan dan pendaftaran lahan yang jelas, Pemerintah telah memberikan izin penebangan, kelapa sawit, pertambangan, dan perusahaan lain untuk beroperasi di lahan-lahan di mana masyarakat telah bertani dari generasi ke generasi.<sup>101</sup>

Di Indonesia, konflik terkait lahan telah berdampak buruk pada hak asasi manusia. Konsorsium Reforma Agraria menyatakan bahwa antara 2015 dan 2017, terdapat 1.361 konflik agraria yang melibatkan 2.185.948 hektar dan berdampak pada 848.197 rumah tangga. Konflik ini terutama melibatkan penggunaan lahan untuk perkebunan, kehutanan dan infrastruktur. Pelapor Khusus mendengar kesaksian mereka yang menderita karena dampak konflik lahan. Seorang perempuan dari Pulau Pari berseru, "Kami tidak pernah menjual lahan kami. Kami tidak pernah menjual lahan kami!", perempuan ini berseru hingga hampir menangis akibat keputusasaan bertahun-tahun. Seorang petani lokal asal Sumatera Selatan membagikan kisahnya tentang perjuangan berkelanjutan untuk lahannya dalam melawan perusahaan tebu besar yang juga mengklaim hak atas properti tersebut. Pelapor Khusus sangat prihatin dengan penggusuran paksa masyarakat Indonesia yang mengandalkan lahan mereka untuk mata pencaharian mereka, dan tentang kriminalisasi berikutnya dari para petani, anggota masyarakat dan aktivis yang memprotes praktik ini.<sup>102</sup> Pemerintah harus berbuat lebih banyak sebagai upaya mencegah konflik lahan ini ke tingkat lebih lanjut dan untuk memastikan bahwa petani dan penduduk setempat berusaha mempertahankan atau merebut kembali lahan mereka secara damai tidak dikriminalisasi.

## B. Perikanan dan Masyarakat pesisir

Perikanan dan zona pesisir juga menghadapi beberapa tantangan dalam mewujudkan hak mereka atas pangan dan standar hidup yang memadai, meskipun perannya yang cukup besar dalam produksi pangan.<sup>103</sup> Sekitar 150 juta orang, atau 60 persen dari populasi, tinggal di daerah pesisir.<sup>104</sup> Sebagian besar kapal penangkap ikan berskala kecil, di bawah 10 ton bruto. Semakin banyak, komunitas nelayan skala kecil ini kehilangan akses ke daerah pesisir dan perikanan karena infrastruktur baru, pariwisata, polusi, kepunahan ikan atau ikan yang terancam punah, penangkapan ikan illegal, dan peristiwa cuaca ekstrem. Komunitas nelayan ini dipaksa untuk melangkah lebih jauh dari pantai untuk menangkap ikan, mereka dihadapkan pada resiko yang lebih besar karena peralatan yang buruk dan kapal kecil. Mereka juga mengalami tangkapan yang lebih sedikit saat menavigasi perairan yang tidak dikenal dan berisiko terancam oleh kapal penangkap ikan ilegal dari negara-negara tetangga.

Pemerintah berupaya melindungi akses masyarakat nelayan dan pesisir skala kecil. Misalnya, Undang-Undang tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau Kecil telah diubah dengan UU No. 1/2014 dalam rangka memberikan kebebasan nelayan skala kecil untuk menangkap ikan di semua wilayah pengelolaan perikanan. Namun, masih belum memberikan akses eksklusif ke nelayan tradisional skala kecil yang bersaing dengan kapal penangkap ikan industri.

[101] Perkebunan kelapa sawit menguasai 11,672,861 hektar lahan. Indonesia, Kementerian Pertanian, "Statistik Perkebunan di Indonesia 2014–2016" (Jakarta, 2016).

[102] Pada tahun 2016, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia mempublikasikan kajian 1,000-halaman atas 40 kasus konflik melibatkan masyarakat adat dalam konflik atas area hutan, yang mengungkap bahwa konflik agrarian menyebabkan kriminalisasi, kekerasan, penggusuran, perampasan dan kekerasan hak asasi manusia pada anggota masyarakat.

[103] Lebih dari 80 persen tangkapan ikan di Indonesia berasal dari nelayan skala kecil, Nisa Ayunda, Mariusz Sapota, Anna Pawelec, "The impact of small-scale fisheries activities toward fisheries sustainability in Indonesia", dalam Interdisciplinary Approaches for Sustainable Development Goals, Tymon Zielinski, Iwona Sagan and Waldemar Surosz, eds. (Cham, Swiss, GeoPlanet: Earth and Planetary Sciences, Springer, 2018).

[104] Iwan Rudiarto, Wiwandari Handayani and Jawoto Sih Setyono, "Perspektif regional pada urbanisasi dan bencana akibat iklim di wilayah pesisir utara Jawa Tengah, Indonesia", Land, vol. 7, No. 1 (2018).

Pemerintah juga merevisi Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Peternak Ikan, dan Petani Garam, yang diharapkan dapat meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, peternak ikan dan petani garam. UU No. 7/2016 pada umumnya mengatur area dan peralatan perikanan, serta melindungi perikanan berkelanjutan dengan hanya mengizinkan nelayan skala kecil (kapal nelayan kurang dari 10 ton bruto) untuk masuk dan menangkap ikan di kawasan konservasi. Kementerian Kelautan dan Perikanan telah menerapkan kebijakan ketat untuk menghentikan kapal ikan asing ilegal memasuki perairan teritorial.<sup>105</sup> Undang-Undang Perikanan (No. 31/2004 dan 45/2009) telah diubah baru-baru ini. Pemerintah harus senantiasa menerapkan undang-undang yang baik, mempromosikan praktik yang baik dan mengintegrasikan hak-hak nelayan – baik laki-laki maupun perempuan – dan keluarga mereka dalam hukum dan pengelolaan perikanan.

Terlepas dari langkah-langkah perlindungan ini, Pelapor Khusus mengamati ancaman terhadap masyarakat pesisir dari reklamasi lahan. Sekitar 729.000 keluarga terdampak proyek reklamasi di 37 lokasi di wilayah pesisir.<sup>106</sup> Pelapor Khusus mengunjungi kawasan Teluk Jakarta di mana masyarakat nelayan setempat telah sangat terdampak oleh proyek reklamasi 17 pulau.<sup>107</sup> Menyusul kunjungan Pelapor Khusus, Pemprov DKI Jakarta menerapkan perubahan kebijakan: pada September 2018, Gubernur Jakarta mencabut izin reklamasi untuk proyek Teluk Jakarta, dan kini 13 dari 15 pulau tersebut tidak akan dikenakan reklamasi.

Untuk setiap konsesi di masa depan atas lahan atau di air, Pemerintah harus memastikan bahwa hak-hak masyarakat yang terkena dampak sepenuhnya dihormati. Mereka yang terkena dampak harus diberitahu secara memadai tentang dampak yang diantisipasi secara tepat waktu, mereka harus diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan mereka harus diberikan solusi yang memadai jika hak-hak mereka dilanggar.

## C. Praktik Bisnis

### 1. Perkebunan Kelapa Sawit

Indonesia adalah produsen dan pengekspor minyak kelapa sawit terbesar di dunia, industri yang merupakan ancaman serius terhadap hak atas pangan petani, perikanan dan masyarakat setempat<sup>108</sup> jika tidak diregulasi dan dipantau dengan baik. Luas perkebunan kelapa sawit di Indonesia saat ini sekitar 8 juta hektar, mewakili peningkatan 100 persen dari tahun 2000, dan diperkirakan akan berkembang menjadi 13 juta hektar pada tahun 2020.<sup>109</sup> Di antara 1.599 perkebunan kelapa sawit, perusahaan menguasai 30 persen dari total lahan pertanian di Indonesia.<sup>110</sup> Petani skala kecil memiliki 42 persen perkebunan ini, cakupannya mendekati 5 juta hektar. Kelapa sawit berkontribusi pada mata pencarian petani dan keluarga mereka, kurang lebih 17,8 juta orang dengan pekerjaan langsung<sup>111</sup> atau tidak langsung dan berkontribusi pada perluasan kelas menengah.

Namun, perluasan industri perkebunan kelapa sawit telah menciptakan banyak ancaman terhadap

[105] Gokkon, “Indonesia menargetkan penangkapan ikan pemilik kapal mesin ilegal”.

[106] The People’s Coalition for Fisheries Justice, [www.kiara.or.id/pesisir-3](http://www.kiara.or.id/pesisir-3)

[107] Maarten Bakker, Satoko Kishimoto dan Christa Nooy, Social Justice at Bay: The Dutch Role in Jakarta’s Coastal Defence and Land Reclamation (SOMO, Both ENDS and the Transnational Institute, 2017).

[108] Lihat M. Fadhil Hasan, “Industri kelapa sawit Indonesia: status terkini dan peninjauan 2018” (2018), dimana penulis menyatakan bahwa Indonesia dan Malaysia memproduksi setidaknya 85 persen of minyak kelapa sawit dunia, dan bahwa produksi Indonesia mencapai 36,5 juta ton pada 2017.”

[109] FAO, “Fact sheet”, hal. 5.

[110] Indonesia, Kementerian Pertanian, “Statistik perkebunan di Indonesia 2014-2016” (Jakarta, 2016)

[111] Amar Arsjad, Sekretaris Jenderal dari Asosiasi Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia, surat kepada Presiden Komisi Eropa dan Presiden Dewan Eropa, 2018.

hak asasi manusia, terutama hak atas pangan. Konflik lahan, degradasi lingkungan (deforestasi, dan polusi tanah dan air) serta kondisi kerja yang buruk bagi pekerja perkebunan adalah salah satu masalah utama.

Meskipun Pemerintah telah menerapkan sertifikasi wajib kelapa sawit berkelanjutan Indonesia yang bertujuan untuk menciptakan keberlanjutan dan meningkatkan penerimaan di pasar internasional, hanya 16,7 persen perkebunan kelapa sawit yang bersertifikat. Selain itu, program ini telah dikritik karena kurangnya transparansi,<sup>112</sup> kurangnya perlindungan pekerja, tidak ada larangan yang jelas mengenai pekerja anak dan kegagalan untuk mengakui hak-hak masyarakat adat.<sup>113</sup>

Menurut data Kementerian Pertanian, tidak semua konflik lahan disebabkan oleh perluasan kelapa sawit, dan Undang-Undang tentang Perkebunan (No. 18/2004) berupaya untuk lebih memitigasi konflik tersebut dengan mengamanatkan bahwa setiap cadangan perkebunan 20 persen dari luas wilayahnya untuk perkebunan masyarakat. Akan tetapi, sengketa lahan terus terjadi.<sup>114</sup> Meskipun pemerintah telah melakukan mediasi antara masyarakat dan badan usaha, informasi yang diperoleh dari lembaga swadaya masyarakat mengindikasikan korporasi terus diserbu masyarakat setempat. Di Mekar Jaya, Langkat, Sumatera Utara, misalnya, di mana Pemerintah telah berupaya memperkenalkan reforma agraria untuk mengatasi kesenjangan ekonomi, sebuah perusahaan Malaysia mengakuisisi 554 hektar dan secara paksa mengusir 360 keluarga petani dalam rangka mengembangkan perkebunan kelapa sawit antara November 2016 dan Maret 2017.<sup>115</sup>

Petani, nelayan, dan masyarakat setempat juga terdampak secara infrastruktur yang terkait dengan perluasan perkebunan kelapa sawit, termasuk pembangunan jalan dan kanal. Proyek-proyek infrastruktur ini sering menyebabkan kerusakan irigasi dan tanah, yang menciptakan tantangan bagi petani lokal yang mengandalkan lahan untuk produksi pangan. Banyak nelayan, terutama mereka yang mengandalkan perairan pedalaman, mengalami tangkapan yang lebih rendah karena dampak kanal dan saluran pada gerakan bebas ikan.

Meskipun ada larangan yang diatur dalam Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (No. 32/2009) dan Undang-Undang tentang Perkebunan, pembakaran lahan sering digunakan untuk membudidayakan pohon kelapa sawit, sehingga mengubah komposisi kimia tanah dan menyulitkan untuk menumbuhkan jenis tanaman lainnya.<sup>116</sup> Selain itu, perkebunan kelapa sawit melibatkan pembukaan hutan, yang memiliki efek buruk pada keragaman biologis yang penting untuk terwujudnya banyak hak asasi manusia, termasuk hak atas pangan (A/HRC/49, par. 19-20). Banyak spesies yang terancam punah, seperti orangutan dan harimau, yang juga terancam karena perkebunan kelapa sawit meluas.<sup>117</sup>

Kendati perkebunan kelapa sawit menciptakan lapangan kerja bagi beberapa penduduk setempat, Pelapor Khusus khawatir dengan kondisi kerja para pekerja.<sup>118</sup> Banyak yang memperoleh pelanggaran, seperti kontrak kerja yang tidak adil, pelanggaran keselamatan kerja dan kesehatan, upah rendah,

[112] Indonesia-Investasi, "Hanya 16,7% dari minyak sawit Indonesia tersertifikasi ISPO", 29 Agustus 2017.

[113] Guarav Madan, "Minyak kelapa sawit atas presipasi", Friends of the Earth, 18 Juni 2018.

[114] Lihat Nicola K. Abram dan lainnya, "Oil palm-community conflict mapping in Indonesia: a case for better community liaison in planning for development initiatives", Applied Geography, vol. 78 (Januari 2017).

[115] La Via Campesina (International Peasants' Movement), "Perumahan petani di Mekar Jaya – 'kota asal reformasi agraria' di Indonesia – dihancurkan oleh firma perkebunan", 31 Maret 2017.

[116] S.K. Balasundram dan lainnya, "Relationship between oil palm yield and soil fertility as affected by topography in an Indonesian plantation", Communications in Soil Science and Plant Analysis, vol. 37, No. 9–10 (2006), hal. 1321–1337.

[117] "The effects of palm oil: how does palm oil harm orangutans and other wildlife", Orangutan Foundation International.

[118] Lihat, sebagai contoh, Rainforest Action Network, the International Labor Rights Forum and Oppuk, The Human Cost of Conflict Palm Oil Revisited: How PepsiCo, Banks, and the Roundtable on Sustainable Palm Oil Perpetuate Indofood's Worker Exploitation (2017).

beban kerja berat, diskriminasi gender, target harian yang tidak dapat dicapai dan pekerja anak.<sup>119</sup> Seperti yang diuraikan dalam laporan Pelapor Khusus tentang pekerja pertanian dan hak atas pangan (A/73/164), hak-hak buruh dan hak asasi manusia saling terkait, tidak dapat dipisahkan Pemerintah menanggung tugas utama untuk melindungi pekerja perkebunan dari setiap pelanggaran atau pelanggaran hak-hak buruh, serta pelanggaran hak asasi manusia, termasuk hak atas pangan.

Pelapor Khusus menyambut baik penandatanganan moratorium oleh Presiden Joko Widodo, pada 19 September 2018, yang melarang pemberian izin baru untuk perkebunan kelapa sawit untuk jangka waktu tiga tahun. Moratorium ini juga mewajibkan kementerian dan pemerintah daerah terkait untuk melakukan penilaian komprehensif terhadap izin kelapa sawit yang ada.<sup>120</sup> Perintah itu diperkenalkan dua tahun setelah awalnya dijanjikan, tetapi Pelapor Khusus memandang ini adalah langkah yang tepat untuk mengatasi pelanggaran hak atas pangan yang disebabkan oleh operasi kelapa sawit dan mendesak Pemerintah untuk secara efektif melaksanakan ketentuan yang terkandung dalam moratorium sambil memprioritaskan hak atas pangan.

## 2. Pertambangan

Pertambangan menimbulkan kekhawatiran hak asasi manusia yang serupa dengan industri kelapa sawit. Dampak penambangan terhadap lingkungan, terutama pencemaran sumber daya tanah dan air, telah mengancam produksi pangan lokal dan penggunaan sumber daya alam untuk menghasilkan pendapatan. Pertambangan batubara (termasuk eksplorasi) adalah alokasi penggunaan lahan industri bersih terbesar di Indonesia, seluas hampir 17,5 juta hektar. Konsesi batubara mencakup 19 persen lahan beras yang ada dan 23 persen lahan yang diidentifikasi mampu menanam padi. Akibatnya, 1,7 juta ton beras setahun hilang karena pertambangan batubara dan 6 juta ton produksi padi setahun terancam dari lahan pertanian yang ada.<sup>121</sup> Industri pertambangan sering merusak sumber daya air yang digunakan untuk produksi pangan, memaksa penduduk desa dan petani di sekitar area pertambangan untuk menggunakan air sumur tambang untuk penggunaan rumah tangga dan untuk irigasi tanaman dan pertanian ikan. Petani yang menggunakan air sumur tambang mengalami penurunan produksi beras sebesar 50 persen, dan produksi ikan juga telah menurun sebesar 80 persen, meningkatkan kekhawatiran serius tentang hak atas pangan penduduk yang terkena dampak.<sup>122</sup> Selain itu, seperti perkebunan kelapa sawit, konsesi pertambangan telah memicu banyak konflik penggunaan lahan, banyak di antaranya tetap tidak terselesaikan.<sup>123</sup>

Hak atas pangan di Indonesia sangat dipengaruhi oleh aktivitas kelapa sawit dan pertambangan. Pemerintah harus meninjau kembali kebijakan dan praktik yang ada dalam hal ini dan memastikan bahwa praktik bisnis ini sejalan dengan hukum dan standar hak asasi manusia internasional, termasuk Asas Panduan tentang Bisnis dan Hak Asasi Manusia. Pemerintah tidak hanya wajib mengambil langkah-langkah untuk mencegah kegiatan bisnis mengganggu terwujudnya hak atas pangan, tetapi juga harus memastikan bahwa bisnis – baik perusahaan domestik maupun multinasional – menghormati hak asasi manusia.<sup>124</sup>

[119] Sebagai contoh laporan Sawit Watch atas pekerja kelapa sawit di Kalimantan di mana perkebunan terbesar menjalankan elaborasi akan kondisi eksploitasi pekerja. Rizal Assalam and Hotler "Zidane" Parsaoran, Profit Over People: Working Conditions in Sinar Mas Palm Oil Supply Chain (Asia Monitor Resource Centre and Sawit Watch, 2018). Lihat juga, Amnesty International, The Great Palm Oil Scandal: Labour Abuses Behind Big Brand Names (London, 2016).

[120] "Indonesian president signs 3-year freeze on new oil palm licenses", Mongabay, 20 September 2018.

[121] Jatam (Mining Advocacy Network), "Hungry coal: coal mining and food security in Indonesia" (2017), hal. 2.

[122] Jatam (Mining Advocacy Network), "Hungry coal: coal mining and food security in Indonesia" (2017), hal. 2.

[123] Budy Resosudarmo dan lainnya, "Socioeconomic conflicts in Indonesia's mining industry", dalam Exploiting Natural Resources: Growth, Instability, and Conflict in the Middle East and Asia, Richard Cronin and Amit Pandya, eds. (Washington, D.C., Stimson, 2009), hal. 33.

[124] Indonesia mengambil suara kepada resolusi Dewan Hak Asasi Manusia 26/9, dimana Dewan membuat kelompok kerja antar-pemerintahan yang bertugas untuk mengelaborasi kesepakatan yang terikat hukum untuk mengatur kegiatan perusahaan transnasional dan perusahaan bisnis lainnya terkait hak asasi manusia.

## D. Proyek Pembangunan Infrastruktur

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, Indonesia terdiri dari 17.508 pulau. Dengan demikian, mengakses makanan yang tercukupi secara fisik menjadi tantangan bagi banyak populasi. Ada banyak daerah terpencil, sehingga sulit bagi masyarakat untuk mengakses makanan dan layanan sosial dasar. Pelapor Khusus menyambut baik upaya Pemerintah untuk memprioritaskan proyek pembangunan infrastruktur di seluruh negeri,<sup>[125]</sup> karena sangat penting untuk menjamin aksesibilitas fisik makanan. Namun, ia menyesalkan bahwa beberapa proyek dieksekusi dengan mengorbankan populasi yang tinggal dekat pembangunan.

Pada tahun 2015, misalnya, Pemerintah mengumumkan pembangunan 57 bandar udara baru di Indonesia. Pelapor Khusus mengetahui bahwa beberapa konstruksi telah menyebabkan konflik lahan, dan kehilangan mata pencaharian dan pekerjaan, dan telah berkontribusi pada kerawanan pangan penduduk setempat. Pembangunan Bandar Udara Kulon Progo di Daerah Istimewa Yogyakarta mengancam penggusuran hampir 3.000 rumah tangga dengan 11.500 penduduk, yang sebagian besar adalah petani atau nelayan.<sup>[126]</sup> Pada Desember 2017, pembangunan jalan tol Batang-Semarang mengakibatkan penggusuran paksa ratusan masyarakat setempat, termasuk petani dari sembilan desa.

Pelapor Khusus menemukan bahwa proyek pembangunan infrastruktur sangat dibutuhkan di Indonesia, terutama untuk daerah pedesaan terpencil, untuk mempromosikan akses ke makanan untuk semua. Pada saat yang sama, ia menekankan bahwa pembangunan harus dilakukan dengan cara yang tidak mengganggu penikmatan hak asasi manusia, atau merusak hak atas pangan.

## E. Perubahan Iklim dan Bencana Alam

Indonesia memiliki 81.000 kilometer garis pesisir/pantai dan rentan terhadap naiknya permukaan laut dan bencana alam. Peristiwa cuaca ekstrem yang disebabkan oleh perubahan iklim telah mempengaruhi negara ini, merenggut nyawa orang dan merampas hak individu atas pangan dan mata pencaharian mereka (A/70/287 dan A/HRC/37/61). Lebih dari 2.000 bencana serius dilaporkan setiap tahunnya, 90 persen di antaranya terkait cuaca, termasuk banjir, angin puting beliung, kebakaran dan longsor lumpur.<sup>[127]</sup> Pada 2017, penduduk Indonesia melaporkan 787 banjir, 716 angin puting beliung, 614 tanah longsor, 96 kebakaran hutan dan lahan, 19 kekeringan, dan 2 letusan gunung berapi, yang secara kumulatif menggusur 3,4 juta orang.<sup>[128]</sup>

Dampak perubahan iklim dan kondisi cuaca ekstrem terutama mempengaruhi hak atas pangan masyarakat nelayan dan pesisir. Antara 2014 dan 2016, 200 nelayan nyawanya terenggut di laut saat menangkap ikan karena kondisi cuaca ekstrem. Banyak nelayan yang hanya mampu memancing 180 hari dari tahun ke tahun karena cuaca yang tidak dapat diprediksi.<sup>[129]</sup> Pelapor Khusus mendengar kesaksian nelayan di Maluku yang menjelaskan bahwa mereka mengambil resiko pergi lebih jauh ke laut untuk mengamankan tangkapan dan bahwa mereka mengalami pengurangan pendapatan dari penangkapan ikan mengingat kondisi cuaca yang tidak dapat diprediksi.

[125] Perencanaan bagian 2015-2019 rencana pembangunan ekonomi 2005-2025 berfokus pada pembangunan infrastruktur dan program bantuan sosial.

[126] Rose Bridger, *Aviation Expansion in Indonesia: Tourism, Land Struggles, Economic Zones and Aerotropolis Projects* (Penang, Third World Network and Global Anti-Aerotropolis Movement, June 2017), hal. 27.

[127] Arielle Emmett, "Hazards in paradise: Indonesia prepares for natural disasters", *Earth Magazine*, 6 Juli 2018.

[128] Ibid.

[129] Koalisi Masyarakat untuk Keadilan Perikanan

Menilik dampak buruk dari perubahan iklim, Presiden Joko Widodo menyatakan komitmen kuat negaranya untuk mengatasi tantangan perubahan iklim selama Konferensi Iklim Paris 2015. Untuk memitigasi dampak perubahan iklim terhadap ketahanan pangan dan gizi, Indonesia memperkenalkan Peta Jalan Sektoral Perubahan Iklim pada tahun 2009, dan Rencana Aksi Nasional Adaptasi Perubahan Iklim pada tahun 2013. Rencana Aksi bertujuan untuk menyelaraskan dan mengkoordinasikan kebijakan tentang perubahan iklim untuk mencapai pembangunan berkelanjutan yang dapat beradaptasi dengan perubahan iklim.<sup>130</sup> Pada tahun 2009, Indonesia secara sukarela bersumpah untuk mengurangi emisi sebesar 26 persen pada tahun 2020; akan tetapi, pada tahun 2015, target ini ditingkatkan menjadi 29 persen pada tahun 2030.<sup>131</sup>

Kebijakan perubahan iklim dan tanggap bencana pemerintah harus sepenuhnya mengintegrasikan hak atas pangan. Upaya-upaya ini harus memberikan perhatian khusus kepada mereka yang sangat rentan, termasuk petani, nelayan, penduduk pedesaan dan masyarakat pesisir, dan memperhitungkan perspektif gender. Pemerintah harus mengadopsi langkah-langkah tambahan dan tepat waktu yang berfokus pada mitigasi perubahan iklim dan kesiapsiagaan bencana.

## F. Perdagangan

Indonesia adalah anggota Organisasi Perdagangan Dunia (World Trade Organization – WTO) dan telah menandatangi beberapa perjanjian perdagangan bilateral. Perjanjian perdagangan ini memiliki berbagai dampak pada hak atas pangan. Pelapor Khusus mengamati dampak dari perjanjian ini, yang pada gilirannya dapat berdampak buruk pada produsen makanan lokal, ketahanan pangan secara keseluruhan dan realisasi hak atas pangan jika tidak mudah ditangani. Pemerintah harus segera melakukan Penilaian Dampak HAM terhadap perjanjian perdagangan bebasnya<sup>132</sup> dan mengeksplorasi langkah-langkah untuk melindungi hak atas pangan di Indonesia, terutama bagi produsen lokal.

# 7. KESIMPULAN & REKOMENDASI

Pelapor Khusus merekomendasikan agar Pemerintah Indonesia:

- A. Meratifikasi Protokol Opsional untuk Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya;
- B. Meratifikasi instrumen internasional lain yang terkait erat dengan hak atas pangan, seperti Konvensi Masyarakat Adat dan Suku ILO (atau *ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention*), 1989 (No. 169), Konvensi Pekerja Domestik, 2011 (No. 189) dan Pekerjaan dalam Konvensi Penangkapan Ikan, 2007 (No. 188);
- C. Mengintegrasikan pendekatan berbasis hak asasi manusia terhadap kerangka hukum dan kebijakannya dan mengalokasikan sumber daya yang memadai untuk pelaksanaan dan penegakan kerangka hukum yang ada;
- D. Menerapkan sepenuhnya *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right*

[130] FAO, "Fact sheet", hal. 6.

[131] Ibid.

[132] Pasal 11 (2) (b) tentang Kovenan Internasional atas Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya menyatakan bahwa Negara harus mempertimbangkan masalah impor-ekspor pangan, negara-negara, dan menjamin distribusi yang memadai akan ketersediaan pangan.

*to Adequate Food in the Context of National Food Security, Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication and the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* yang diterbitkan oleh FAO sebagai sarana untuk mempromosikan dan melindungi hak atas pangan;

- E. Menyesuaikan skema perlindungan sosialnya yang bertujuan melindungi populasi rentan yang konsisten dengan pendekatan berbasis hak asasi manusia;
- F. Mendiversifikasi kebijakannya saat ini, yang sebagian besar berfokus pada beras dan bahan pokok lainnya, sehingga dapat mendukung produksi makanan yang lebih beragam dan bergizi, termasuk buah-buahan dan sayuran;
- G. Mempertimbangkan tradisi budaya dan preferensi makanan dari berbagai populasi sembari mempromosikan akses ke makanan sehat;
- H. Memfokuskan kebijakan ekonomi untuk menurunkan harga pangan, khususnya untuk makanan yang lebih beragam dan bergizi, untuk mengatasi kekurangan gizi di seluruh pelosok negeri;
- I. Memperkuat dan menerapkan secara lebih efektif kebijakan yang ada yang dirancang untuk mengatasi kekurangan gizi di seluruh penjuru negeri, termasuk program pemberian makan di sekolah dan program bagi mereka yang tidak memiliki akses ke makanan bergizi yang terjangkau;
- J. Memperhatikan kerentanan nusantara terhadap dampak bahaya bencana alam dan perubahan iklim, serta pertumbuhan populasinya yang cepat, dan lahan pertanian yang menurun dan berkurang;
- K. Mengambil langkah-langkah yang tepat untuk menyediakan petani kecil, nelayan, masyarakat adat, penggembala, perempuan dan anak perempuan akses ke dan kontrol atas lahan, air, dan sumber daya alam lainnya yang diperlukan untuk menghasilkan makanan secara mandiri untuk memberi makan diri mereka sendiri atau untuk mendukung mata pencaharian mereka;
- L. Mengatasi hambatan keberhasilan dan implementasi inisiatif redistribusi lahan secara tepat waktu;
- M. Melaksanakan program pendaftaran lahan untuk melindungi penduduk lokal terhadap pembebasan lahan skala besar oleh perusahaan yang ingin menebang kayu, menambang, dan menanam kelapa sawit;
- N. Meningkatkan upaya untuk melindungi akses nelayan skala kecil, laki-laki, perempuan dan keluarga mereka, dan masyarakat pesisir ke sumber daya air dan mengintegrasikan pendekatan berbasis hak asasi manusia ke dalam undang-undang yang terkait dengan pengelolaan perikanan dan perikanan;
- O. Memastikan bahwa hak-hak masyarakat yang terkena dampak konsesi lahan atau air sepenuhnya dihormati dan melaksanakan proyek pembangunan infrastruktur dengan cara yang tidak mengganggu penikmatan hak asasi manusia, sehingga merusak hak atas pangan, khususnya penduduk yang tinggal di dekat pembangunan;

- P. Melindungi pekerja pertanian dari setiap pelanggaran atau pelanggaran hak-hak buruh, sesuai dengan tugas utama Pemerintah berdasarkan hukum hak asasi manusia internasional, dan konsisten dengan instrumen hukum ketenagakerjaan internasional;
- Q. Memastikan bahwa praktik bisnis sejalan dengan hukum dan standar hak asasi manusia internasional, termasuk Asas Panduan tentang Bisnis dan Hak Asasi Manusia;
- R. Sepenuhnya mengintegrasikan hak atas pangan ke dalam kebijakan perubahan iklim dan bencana, dan memberikan perhatian khusus kepada mereka yang sangat rentan, termasuk petani, nelayan, penduduk pedesaan dan masyarakat pesisir, sembari mengambil perspektif gender;
- S. Melakukan penilaian dampak hak asasi manusia pada perjanjian perdagangan bebasnya dan mengeksplorasi cara-cara untuk melindungi hak atas pangan, terutama bagi produsen lokal.

# TRANSFORMASI SISTEM PANGAN UNTUK PEMENUHAN HAK ATAS PANGAN DAN GIZI: SEBUAH RESPON KRITIS ATAS LAPORAN PELAPOR KHUSUS HAK ATAS PANGAN

Gusti Nur Asla Shabia & Amir Mahmud

Titel “Pelapor Khusus” mungkin tak asing bagi sebagian dari kita yang akrab dengan sistem dan cara kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Titel ini biasanya berpasangan dengan hak-hak partikular yang dipayungi, atau menjadi bagian dari, hak asasi manusia (HAM). Secara singkat, Pelapor Khusus PBB merupakan ahli yang independen, ditunjuk oleh Dewan HAM PBB untuk melaksanakan mandat pemantauan, memberikan rekomendasi, dan melaporkan situasi HAM di satu negara (*country mandates*) dan pelanggaran HAM secara global (*thematic mandates*).<sup>133</sup> Dikatakan ‘independen’, karena kerja Pelapor Khusus berdasar pada kapasitas personal mereka dan mereka tidak menerima honor atau kontribusi finansial apapun untuk kerja mereka. Ini membantu agar mereka tetap dipercaya untuk menjalankan fungsi tanpa keberpihakan (dengan PBB).<sup>134</sup>

Hilal Elver, yang menulis laporan ini, merupakan pelapor khusus PBB ketiga (2014-2019) setelah Olivier de Schutter (2008-2014) dan Jean Ziegler (2000-2008) yang ditunjuk sebagai pemegang mandat (*mandate holder*) untuk merealisasikan hak atas pangan, dengan ruang lingkup yang dirangkum sebagai berikut:

- (a) Mempromosikan realisasi penuh hak atas pangan dan adopsi atas hak ini di tingkat nasional, regional, dan internasional, (b) melihat lebih jauh cara dan sarana untuk mengatasi tantangan yang merintangi pemenuhan hak atas pangan dan gizi, (c) mengarusutamakan perspektif gender dan memperhitungkan aspek usia dalam pemenuhan mandat, mempertimbangkan posisi perempuan dan anak yang kerap lebih terdampak dari kelaparan, kerawanan pangan, dan kemiskinan, (4) menggerakkan peran dan kerjasama internasional untuk mendorong negara menciptakan serangkaian tindakan untuk kebijakan ketahanan pangan yang berkelanjutan, (5) mengusulkan rekomendasi dan langkah-langkah yang memungkinkan untuk pemenuhan hak atas pangan, (6) bekerja bersama, termasuk bernegosiasi, dengan negara, NGO, Komite Hak EKOSOB, dan aktor-aktor dengan berbagai latar belakang dan kepentingan demi terpenuhinya hak atas pangan, dan (7) berpartisipasi dan memberikan kontribusi dalam acara atau konferensi internasional dengan tujuan merealisasikan hak atas pangan dan gizi.<sup>135</sup>

Dalam ruang lingkup tersebut, Pelapor Khusus Hak atas Pangan kemudian harus melakukan serangkaian kegiatan dan kerja-kerja yang mencakup (1) pembuatan laporan tahunan, (2) pemantauan situasi hak atas pangan di seluruh dunia, (3) identifikasi tren umum terkait hak atas pangan dan memperoleh kunjungan negara untuk pemahaman langsung (*first hand*), (4) berkomunikasi dengan negara dan pihak-pihak lainnya dalam kasus pelanggaran hak atas pangan dan isu terkait lainnya dan (5) mempromosikan realisasi penuh hak atas pangan melalui dialog dengan aktor-aktor yang

[133] Lihat American Civil Liberties Union, 2021, “FAQs: United Nations Special Rapporteurs”, diakses dari <https://www.aclu.org/other/faqs-united-nations-special-rapporteurs>

[134] Loc. cit.

[135] Lihat OHCHR, n.d., “About the mandate of the Special Rapporteur on the right to food”, diakses dari <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/Mandate.aspx>

relevan dalam seminar, konferensi, dan pertemuan para ahli. Kunjungannya ke Indonesia merupakan pengejawantahan poin nomor tiga dan empat. Sebagai pertanggungjawabannya, Pelapor Khusus wajib membuat laporan khusus pasca melakukan kunjungan ke suatu negara. Laporan ini lah yang merupakan tulisan hasil kunjungan Hilal Elver.<sup>136</sup>

Berkat posisinya yang independen, ruang lingkup dan aktivitas yang ia emban, misalnya kewajibannya melaporkan segala temuan, kegiatan, berikut rekomendasinya kepada Dewan HAM PBB dan Majelis Umum PBB membuat posisi Pelapor Khusus Hak atas Pangan menjadi cukup strategis untuk dijadikan posisi *intermediary* yang diajak berdialog ketika seseorang atau sekelompok orang hendak “mengadukan” kasus pelanggaran hak atas pangan. Pasalnya, subyek tempat laporan ditujukan, salah satunya Dewan HAM PBB, punya peran yang cukup signifikan dalam mendorong penegakkan HAM secara langsung pada negara-negara terkait, bahkan melakukan review sejauhmana negara tersebut telah menegakkan HAM.<sup>137</sup> Meskipun, sebagaimana kata Elver, PBB tidak memiliki kuasa untuk mengintervensi suatu praktik pelanggaran HAM di satu negara melebihi “*naming and shaming*” atau tindakan blak-blakan menyebutkan suatu fakta atau identitas pihak-pihak terkait yang bertanggungjawab terhadap pelanggaran HAM.<sup>138</sup>

Setiap Pelapor Khusus Hak atas Pangan, dalam penyelenggaraan mandatnya, memiliki serangkaian fokus kerja. Dilansir dari *Interim report of the Special Rapporteur on the right to food* (2014), Elver yang merupakan seorang profesor dengan gelar hukum dan memiliki latar belakang pengetahuan dan aktivisme yang kuat terkait hukum internasional tentang HAM, hak-hak perempuan, dan hukum lingkungan internasional, memiliki enam fokus:

- a. Mengeksplorasi tantangan untuk mereka yang mencari remedy terhadap pelanggaran hak atas pangan dengan menganalisis **kerangka hukum internasional** dan mengidentifikasi praktik baik untuk mendorong **negara** membangun *judicial remedies* sesuai dengan Protokol Opsional Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (EKOSOB).<sup>139</sup> Elver merasa protokol opsional signifikan karena memosisikan hak EKOSOB dan hak-hak Sosial Politik<sup>140</sup> secara setara (dianggap sama-sama penting).
- b. Mengafirmasi kembali peran kunci **perempuan dalam menjamin ketahanan pangan** dengan melihat ketimpangan gender terkait ketidaksetaraan aset dan sumber produktif; menganalisis efek/dampak dari kerja domestik yang tidak dibayar terhadap hak atas pangan; dan mempertimbangkan kebutuhan untuk mengarusutamakan gender dalam kerangka kerja, program, dan kebijakan legislatif terkait ketahanan pangan dan gizi.
- c. Memfokuskan **dimensi gizi dalam kebijakan pangan nasional dan strategi pembangunan nasional** sebagai jalan untuk mempromosikan akses atas pangan yang sehat dan bergizi dan mengatasi dampak kurang gizi bagi kelompok rentan, khususnya anak-anak di bawah usia 5 tahun,

[136] Human Rights Council, March 2006, “Resolution 6/2 Manate of the Special Rapporteur on the right to food”. Diakses dari [https://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_6\\_2.pdf](https://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_2.pdf)

[137] Selain itu, terkait relasinya dengan Majelis Umum PBB, Dewan HAM PBB dapat melapor dan merekomendasikan kepada Majelis Umum PBB untuk menciptakan hukum-hukum internasional dalam bidang HAM. Lihat lebih lanjut dalam A/RES/60.251, Resolusi yang diadopsi Majelis Umum pada 15 Maret 2006. Diakses dari <https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx>.

[138] Global Rights Compliance, n.d., “Story in Focus, Interview with Hilal Elver, UN Special Rapporteur on the Right to Food”. Diakses dari <https://starvationaccountability.org/news-and-events/story-in-focus-interview-with-hilal-elver-un-special-rapporteur-on-the-right-to-food>.

[139] Atau dalam bahasa Inggrisnya “International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights”. Protokol Opsional ini bersifat fakultatif, alias negara yang meratifikasi Kovenan ini, termasuk Indonesia, tidak wajib atau tidak serta merta menyetujui pilihan Protokol Opsional.

[140] Merupakan hak-hak yang tercakup dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik/International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).

- d. Mempromosikan, sebagai isu yang saling beririsan, hubungan antara **perubahan iklim, hak atas pangan, dan agenda pembangunan berkelanjutan** pasca 2015,
- e. Melihat kebutuhan untuk melihat kembali sistem pangan internasional sebagai jalan untuk memperbaiki **produksi dan konsumsi berkelanjutan** dengan mengurangi **sampah pangan**, dan
- f. Mempertimbangkan dampak dari **konflik berkepanjangan dan situasi darurat dari hak atas pangan**.

Fokus ini, selain berangkat dari latar belakangnya, juga itikad Elver untuk melengkapi kerja-kerja Pelapor Khusus sebelumnya. Misalnya, de Schutter yang telah menyorot empat isu yang terhubung dengan dinamika di tingkat internasional seperti bantuan pangan, dampak perdagangan komoditas pertanian dengan hak atas pangan, dampak perlindungan hak kekayaan intelektual dalam bidang pertanian, dan dampak dari aktivitas sektor agribisnis dengan hak atas pangan, Hilal Elver lebih mengerucut kepada kerangka hukum internasional dan bagaimana konsumsi serta produksi berkelanjutan berlangsung dalam tingkat global.

Lebih jauh lagi, Jean Ziegler yang nota bene adalah pelapor khusus hak atas pangan pertama, yang telah memperjelas isu-isu yang saling beririsan (*cross-cutting*) terkait hak atas pangan—termasuk soal *justiciability* atau masalah dan ruang lingkup hak atas pangan apa yang dapat diputuskan oleh pengadilan, kemudian isu-isu kelompok rentan—akan dilanjutkan usahanya oleh Elver yang berintensi untuk melihat keberpihakan kebijakan pangan dan gizi pada perempuan dan anak-anak, juga proses *judicial remedies* di tingkat nasional.

Kunjungan Hilal Elver ke Indonesia pada 9 hingga 18 April 2018 pun dilaksanakan untuk menjawab undangan dari pemerintah. Elver memiliki tujuan untuk menilai penikmatan hak atas pangan di Indonesia dengan mengidentifikasi praktik baik, tetapi juga tantangan yang masih ada terutama untuk kelompok rentan, seperti perempuan, anak, dan mereka yang hidup di daerah perdesaan dan terpencil.

## SEJARAH DAN DINAMIKA HAK ATAS PANGAN

Melihat trajektori rekognisi dan pengakuan terhadap hak atas pangan—meskipun belum dilegal-formalkan—secara nasional tak terlepas dari dinamika sejarah di tingkat global.

Hak atas pangan mulai diperhatikan dan disadari secara kolektif dalam *World Food Summit* yang dihelat oleh FAO pada November 1996, meskipun hak atas pangan telah disinggung dalam pasal 11 Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya yang diadopsi pada 16 Desember 1966 dan lebih lama lagi, dipertimbangkan sebagai bagian dari hak asasi manusia sejak 1948 dalam DUHAM (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia). Di akhir *World Food Summit* tahun 1996 tersebut, hak atas pangan diafirmasi kembali dalam lima tujuan di mana negara-negara peserta berkomitmen untuk:

“... mengklarifikasi muatan dalam hak atas pangan yang layak dan hak fundamental untuk seluruh orang agar terbebas dari kelaparan, sebagaimana yang termaktub dalam Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya dan instrumen regional dan internasional lainnya, dan untuk memberikan perhatian khusus untuk implementasi

dan realisasi penuh dan progresif atas hak ini sebagai cara mencapai ketahanan pangan untuk semua.”<sup>141</sup>

Ada permintaan dari negara-negara anggota juga bahwa hak yang terkait dengan pangan (Pasal 11 Kovenan) harus didefinisikan dengan jelas.<sup>142</sup> Komitmen dan permintaan ini kemudian menghasilkan adopsi hak atas pangan oleh Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya dalam Komentar Umum No. 12 tentang Hak Atas Pangan yang Layak, diikuti adanya Panduan Sukarela (*Voluntary Guidelines*) untuk mendukung realisasi progresif hak atas pangan yang layak dalam ketahanan pangan nasional yang dipublikasikan pada tahun 2004.<sup>143</sup>

Saat ini, hak atas pangan mulai direkognisi dan menjadi kunci dari ketahanan pangan, terutama setelah forum *World Summit on Food Security* tahun 2009 mereaffirmasi hak ini kembali dan setelah Komite Ketahanan Pangan Dunia (CFS) menjadikan realisasi progresif hak ini sebagai visinya, yakni untuk “*strive for a world free from hunger where countries implement the Voluntary Guidelines for the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*”<sup>144</sup>

Indonesia sendiri meratifikasi *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) 1966 atau Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (EKOSOB) 39 tahun pasca kovenan tersebut dilaksanakan, tepatnya pada tahun 2005 melalui UU No 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Hak Atas Pangan dan Gizi (HAPG) tercakup dalam EKOSOB sehingga negara pihak berkewajiban dalam mengakui, menghormati dan memenuhi HAPG dalam kovenan tersebut. Sejak saat itu sejumlah aturan dan kebijakan diterbitkan terkait pangan seperti UU No 18 Tahun 2012 tentang Pangan, beserta aturan turunannya, instrumen rencana aksi nasional, dan instrumen peta jalan. Sebagai catatan, sebagian isi aturan pangan itu tidak terlepas dari respon kritis.

Tidak berselang lama setelah ratifikasi itu, muncul inisiatif Jaringan Nasional Hak Atas Pangan (Jaringan Nasional) yang berisi *Civil Society Organization* (CSO) dari petani, nelayan dan buruh.<sup>145</sup> Jaringan Nasional terbentuk merespon situasi gizi buruk, dan adanya kepedulian bersama dari masing-masing CSO. Pada saat itu, kekhawatiran besar soal pemenuhan hak atas pangan memang merebak setelah adanya kelaparan di Yahukimo, Papua,<sup>146</sup> kasus gizi buruk di NTT, dan keracunan makanan yang mendera anak-anak di berbagai daerah. Persoalan seperti gizi buruk berkaitan langsung atau tidak langsung dengan isu-isu lainnya seperti konflik dan kerusakan lahan dalam pertanian. Kepedulian bersama terhadap gizi buruk mendorong adanya *cross-cutting* isu dengan kemunculan hak atas pangan. Jaringan Nasional melakukan kampanye pangan dengan menggunakan data lapang yang dimiliki.

[141] Report by the Special Rapporteur on the right to food, Mr. Jean Ziegler, submitted in accordance with Commision on Human Rights resolution 2000/10, 7 Februari 2021, diakses dari <https://undocs.org/E/CN.4/2001/53>

[142] Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Diakses dari <https://www.refworld.org/pdfid/4538838c11.pdf>

[143] Panduan ini dapat diakses di <http://www.fao.org/3/y7937e/y7937e.pdf>

[144] Interim report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier de Schutter, 7 Agustus 2013.

[145] Jaringan Nasional Hak Atas pangan di antaranya Perhimpunan Bantuan Hukum Indonesia (PBHI) Nasional, kemudian dilanjutkan oleh IHCS/Indonesian Human Rights Committee for Social Justice), Bina Desa, Serikat Petani Indonesia (SPI, dulu FSPI), Aliansi Petani Indonesia (API), Konsorsium Pemberuan Agraria (KPA), Solidaritas Perempuan (SP), Serikat Buruh Indonesia (SBI, dulu FSBJ/Federasi Serikat Buruh Jakarta), Serikat-serikat nelayan lokal (cikal-bakal SNI/Serikat Nelayan Indonesia), Wahana Lingkungan Hidup (Walhi), Indonesia for Global Justice (IGJ), dan Kiara. Lihat “Mengamplifikasi Hak Atas Pangan di Indonesia: Sebuah perjalanan yang belum usai,” Hasil obrolan antara Amir Mahmud dengan Taufiqul Mujib pada tanggal 14 April 2021.

[146] Pada 2005, tujuh distrik di Kabupaten Yahukimo, Papua, terjadi kelaparan yang menewaskan ... orang dan membuat 112 orang berada dalam kondisi kritis. Lihat lebih lanjut dalam Tempo.co, “Korban Kelaparan Yahukimo Berbeda dari Kasus 2006”, 14 September 2009. Diakses dari <https://nasional.tempo.co/read/197907/korban-kelaparan-yahukimo-berbeda-dari-kasus-2006/full&view=ok>

Melengkapi kerja kampanye, Jaringan Nasional juga melakukan advokasi kebijakan pada UU No 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Advokasi yang disiapkan di DPR dan DPD berupa Daftar Inventarisir Masalah (DIM) UU No 7 Tahun 1996, Draft Naskah Akademik dan Draf RUU Pangan. Seiring dengan itu, Kementerian Hukum dan HAM melalui BPHN memasukkan revisi UU Pangan tahun 1996 ke dalam daftar peraturan perundangan yang harus dikaji ulang, yang keputusan tersebut tidak lepas dari rekomendasi Sub-Komisi Hak EKOSOB Komnas HAM. RUU Pangan masuk dalam daftar Prioritas Prolegnas, dan diskusi dan dinamika komunikasi antara CSO dengan parlemen serta pemerintah berjalan positif. Namun Undang-Undang Pangan yang disahkan (UU No 18 Tahun 2021 tentang Pangan) tidak membawa hasil sebagaimana diharapkan sebab beberapa esensi substansi yang diusulkan oleh CSO tidak diakomodir. Tidak berhenti di sana, koalisi CSO yang juga merupakan anggota Jaringan Nasional mengajukan gugatan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Kerja kampanye dan advokasi Jaringan Nasional tidak dapat dilepaskan dengan jaringan internasional seperti dengan La Via Campesina dan FIAN Internasional. Jejaring itu terutama digunakan untuk peningkatan pengetahuan dan kapasitas terkait hak atas pangan. Penerjemahan buku mengenai pangan juga dilakukan di antaranya berjejaring dengan *University of Oslo*. Untuk mendorong pangan dan hak atas pangan lembaga donor Oxfam manaruh perhatian pada pangan melalui pembiayaan (komponen) riset atau program mereka (banyak komponen) yakni *Right to Food*.

Saat ini, hak atas pangan menjadi fokus advokasi dan kampanye FIAN Indonesia, di mana FIAN Indonesia berusaha untuk turut melakukan pemantauan hak atas pangan dan gizi. Perlu dicatat bahwa meskipun pemantauan menjadi ranah kerja Pelapor Khusus, pemantauan bukan semata-mata kerja Pelapor Khusus Hak Atas Pangan, akan tetapi organisasi-organisasi dan jaringan organisasi seperti FIAN Internasional dan *Global Network for the Right to Food and Nutrition* di tingkat global juga telah melakukan pemantauan hak atas pangan. Ini lah yang juga tengah dilanjutkan FIAN Indonesia dalam lingkup negara Indonesia.

## SEJARAH DAN DINAMIKA HAK ATAS PANGAN

Hilal Elver mengungkapkan bahwa situasi saat bertugas sebagai Special Rapporteur (SR) diwarnai dengan peningkatan angka kelaparan, yang salah satu trajektorinya adalah saling picu situasi konflik dan perubahan iklim. Tidak mengherankan laporan-laporannya sebagai SR berisi seputar perubahan iklim, situasi konflik, bencana alam dan bantuan darurat, dalam konteks hak atas pangan.<sup>147</sup> Elver juga tergerak pula dalam penggalian respon-respon di tingkat internasional yang sekiranya dapat menjamin perlindungan dan implementasi hak atas pangan ketika muncul ketidakmampuan mencari keadilan di dalam negara—terlebih ketika negara tersebut sedang berkonflik dan tak dapat menegakkan keadilan.<sup>148</sup>

Laporan kunjungan Hilal Elver di Indonesia memuat deskripsi konflik termasuk perampasan tanah beserta ruang penghidupan, dan perubahan iklim namun deskripsi tersebut belum menampilkan integrasi persoalan secara analitis dan langsung mengenai akar persoalan kelaparan dan sistem pangan di Indonesia. Barangkali waktu kunjungan yang terbatas berdampak pada informasi yang diperoleh sehingga menjadi salah satu tantangan yang tidak mudah diatasi.

[147] Starvation Accountability, n.d. Story in Focus, Interview with Hilal Elver, UN Special Rapporteur on the Right to Food. Diakses dari <https://starvationaccountability.org/news-and-events/story-in-focus-interview-with-hilal-elver-un-special-rapporteur-on-the-right-to-food>

[148] Hilal Elver, 2015. The Challenges and Developments of the Right to Food in the 21st Century: Reflections of the United Nations Special Rapporteur on the Right to Food.

Laporan kunjungan Hilal Elver di Indonesia memuat deskripsi konflik termasuk perampasan tanah beserta ruang penghidupan, dan perubahan iklim namun deskripsi tersebut belum menampilkan integrasi persoalan secara analitis dan langsung mengenai akar persoalan kelaparan dan sistem pangan di Indonesia. Barangkali waktu kunjungan yang terbatas berdampak pada informasi yang diperoleh sehingga menjadi salah satu tantangan yang tidak mudah diatasi.

Selain sumber pangan (tanah dan sumberdaya yang produktif, sumber pendapatan dan bantuan sosial) beserta persoalan aksesnya, hak atas pangan perlu juga memerhatikan proses terjadinya kelaparan individu dan kelompok. Upaya-upaya untuk memperoleh pangan, dan adanya kelaparan sebagai proses dan dampak dari tidak terpenuhi asupan pangan merupakan sebuah kontinum yang tidak bisa dipisahkan dalam hak atas pangan. Sejauh ini, hak atas pangan cenderung lebih fokus pada upaya-upaya dalam memperoleh hak atas pangan dan persoalan di seputar itu. Kelaparan belum menjadi perhatian yang menonjol untuk ditindaklanjuti dalam sebuah pelanggaran hak atas pangan. Asumsi sementara yang muncul seperti belum adanya korban dan belum terjadi dalam jumlah massal. Padahal dalam komunitas internasional telah diakui bahwa kelaparan yang disengaja merupakan kejahatan yang diterima secara luas baik sebagai kejahatan perang maupun kejahatan kemanusiaan. Persoalannya, pada level nasional dan lokal tidak mudah mengarusutamakan hak atas pangan terutama terkait kelaparan sebagai bentuk pelanggaran karena kelaparan terjadi secara “diam-diam” dan perlahan.

Potret kelaparan di Indonesia telah menyeruak ke permukaan publik. *Asian Development Bank* (ADB) menyebut bahwa sepanjang tahun 2016-2018, sekitar 22,0 juta orang di Indonesia menderita kelaparan.<sup>149</sup> Lebih jauh, *Globar Hunger Index* menempatkan Indonesia pada urutan 70 dari 117 negara pada tahun 2019 dengan status kelaparan serius, sekalipun pada tahun 2020 menjadi kelaparan moderate. Laporan ini tidak banyak direspon sebagai sebuah kegentingan karena masih menyerupai angka, dan belum terlihat jelas siapa dan dimana individu/kelompok yang mengalami kelaparan tersebut. Setidaknya, data ini menjadi awal-mula adanya kajian-kajian serius mengenai sebab-akibat dan implikasi pada indikasi pelanggaran hak atas pangan.

Fakta kelaparan lain ditambah dengan adanya *hidden hunger* seperti *stunting* (tengkes), kurus, dan obesitas. Prevalensi stunting di Indonesia mencapai 30 ,8% Balita dan 29,9% Baduta di tahun 2018.<sup>150</sup> Angka tersebut melebihi batas toleransi stunting menurut WHO sebesar 20%. Memang pemerintah telah menyusun peta jalan pencegahan stunting dan lokasi prioritas penurunan stunting beserta instrumen lainnya. Namun stunting ini masih dipandang dalam kemasan semata-mata kerugian ekonomi dan sosial bagi suatu bangsa karena sebuah bangsa tergantung pada generasi berikutnya. Pada hakikatnya, stunting merupakan proses yang bertahap dari kandungan hingga umur 2 tahun (1.000 hari pertama kehidupan) yang dapat dicegah, sehingga terjadinya stunting sebagai bentuk pelanggaran terhadap hak atas pangan secara khusus, dan kemanusiaan pada umumnya.

Kelaparan sebagai sebuah proses bertahap dapat dicegah sejak awal sebelum kelaparan menjadi kronis dan berkulminasi pada kematian. Tanda-tanda awal adanya kelaparan itu tampak bila merujuk pada rata-rata angka kecukupan energi dan protein bagi masyarakat Indonesia. Seperti diketahui, secara biologis rata-rata kecukupan energi dan protein masing-masing sebesar 2.100 Kkal/orang/hari

[149] International Food Policy Research Institute (IFPRI), Ministry of National Development Planning Agency (BAPPENAS), Asian Development Bank (ADB) Policies to support investment requirements of Indonesia's food and agriculture development during 2020-2045 lihat <https://www.ifpri.org/publication/policies-support-investment-requirements-indonesias-food-and-agriculture-development>

[150] Kementerian Kesehatan, Hasil Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) 2018.

dan 57 gram/orang/hari. Pada tahun 2018 provinsi di bawah rata-rata kecukupan kalori berada di 10 provinsi<sup>151</sup> dan provinsi di bawah rata-rata kecukupan protein terletak di lima provinsi.<sup>152</sup> Pada tahun 2020 provinsi di bawah rata-rata kecukupan kalori dan protein semakin meluas.<sup>153</sup> Bila tidak dipenuhi hak atas pangan tiap warga negara, kekurangan energi dan protein ini memungkinkan terjadinya kelaparan, risikan penyakit hingga kematian.

Tentu saja kelaparan disebabkan oleh banyak faktor yang kompleks. Pandangan “Kelaparan Lama” menyebut bahwa kelaparan dipicu oleh bencana atau konflik, yang menghancurkan basis subsisten komunitas agraria sehingga pangan tidak cukup untuk bertahan hidup, sedangkan pandangan “Kelaparan Baru” menjelaskan dua fokus: politik sebagai pusat penjelasan penyebab kelaparan, dan secara analitis pada kegagalan untuk mencegah kelaparan.<sup>154</sup> Pandangan yang fokus pada politik menjabarkan bahwa kelaparan terjadi pada rezim politik tertentu, pada konflik yang rumit daripada sebelumnya, faktor penyebab kelaparan telah mengglobal ketimbang sebelumnya, dan peran jejaring pengaman (bantuan) internasional. Dari pandangan ini bahwa kelaparan bersifat relasional dan struktural.

Serupa dengan di atas, Rangasami<sup>155</sup> memperjelas perspektif kelaparan dari sisi proses, dan korban bahwasnya pertama, kelaparan bukan suatu proses biologis belaka tapi proses politik-sosial-ekonomi, yang puncak dari proses itu datang jauh sebelum jatuh ke dalam penyakit dan kematian. Kematian bukan kondisi kelaparan yang diperlukan. Kedua, proses kelaparan tidak dapat didefinisikan dengan merujuk pada korban kelaparan saja, tapi ini adalah proses di mana keuntungan bertambah ke satu bagian komunitas sementara kerugian mengalir ke bagian lain. Proses kelaparan berlangsung dalam tiga tahap, yaitu: kelangkaan, merasa lapar, dan morbiditas. Keberadaan kelaparan tidak melulu perlu ditunjukkan dengan adanya kematian, atau kematian masal sehingga kelaparan dapat dicegah sejak awal, proses hingga sebelum terjadi penyakit kronis dan kematian. Untuk itu, permasalahan yang diangkat oleh SR dapat ditindaklanjuti agar berkontribusi besar pada temuan bentuk/tahap kelaparan terutama bagi kelompok rentan seperti masyarakat adat, perempuan dan anak-anak di Indonesia. Kasus kelaparan di Kabupaten Asmat bukan perkara kecil dari sudut pandang hak atas pangan.

Perampasan ruang penghidupan dapat berimbas pada kelangkaan sumber pangan yang mengarah dan memuncak pada kelaparan. Persoalan-persoalan yang diungkapkan oleh Hilal Elver, seperti lahan (konflik agraria, perampasan tanah, konversi, ketimpangan lahan); ancaman eksklusi terhadap masyarakat nelayan dan pesisir (ancaman reklamasi, Proyek Strategis Nasional, pariwisata dan lain sebagainya); proyek pembangunan infrastruktur; perubahan iklim dan bencana alam; praktik bisnis (kelapa sawit dan pertambangan) dan perdagangan yang tidak adil, merupakan indikasi awal adanya potensi kelangkaan sumber pangan bagi individu/komunitas yang dirampas ruang penghidupannya. Tanah menyusut luasannya, terkonversi dan hilang dari penguasaan masyarakat menjadi proyek-proyek strategis. Bisnis dan perdagangan yang rakus terutama impor pangan merugikan skala usaha keekonomian petani nelayan dan kelompok rentan. Bagi masyarakat terutama di pedesaan tanah menjadi sumber pangan langsung, dan sumber penghasilan untuk dibelanjakan bahan pangan.

[151] Lampung, Jawa Tengah, NTT, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah, Maluku, Maluku Utara, Papua Barat dan Papua. Lihat BPS, Ringkasan Eksekutif Pengeluaran dan Konsumsi Penduduk Indonesia, September 2018.

[152] Lampung, Nusa Tenggara Timur (NTT), Maluku, Maluku Utara dan Papua. Lihat BPS, Ringkasan Eksekutif Pengeluaran dan Konsumsi Penduduk Indonesia, September 2018.

[153] Provinsi di bawah rata-rata kecukupan kalori: Aceh, Riau, Jambi, Jawa Tengah, Jawa Timur, NTT, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, Sulawesi Barat, Maluku, Maluku Utara, Papua Barat dan Papua. Provinsi di bawah rata-rata kecukupan protein: NTT, Kalimantan Barat, Maluku, Maluku Utara, Papua Barat dan Papua. Lihat BPS, Ringkasan Eksekutif Pengeluaran dan Konsumsi Penduduk Indonesia, Susenas Maret 2020.

[154] Stephen Devereux (ed.), *The New Famines Why famines persist in an era of globalization*, New York: Routledge, 2007.

[155] Amrita Rangasami, Failure of Exchange Entitlements' Theory of Famine: A Response, *Economic and Political Weekly* , Oct. 12, 1985, Vol. 20, No. 41 (Oct. 12, 1985), pp. 1747-1752.

Sejauh ini laporan mengenai konflik agraria dan perampasan tanah telah dikumpulkan dan ditampilkan secara berkala. Misalnya, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) setiap tahun menyajikan jumlah konflik yang melibatkan rumah tangga/orang/kepala keluarga dan luas lahannya. Pada tahun 2020 terjadi 241 letusan konflik agraria di 359 kampung/desa, melibatkan 135.337 Kepala Keluarga (KK) di atas tanah seluas 624.272,711 hektar,<sup>156</sup> dan sepanjang tahun 2018 terdapat 410 konflik agraria dengan luasan mencapai 807.177,613 hektar dan melibatkan 87.568 KK di berbagai provinsi di Indonesia.<sup>157</sup> Ketersediaan data konflik dan perampasan ruang penghidupan ini belum dilanjutkan dengan kajian secara mendalam mengenai kelangkaan pangan dan kelaparan baik pada level individu maupun level komunitas.

Persoalan-persoalan yang dilaporkan oleh SR seputar pangan dan kelaparan melibatkan multi sektor dan aktor. Mulai dari ketersediaan, distribusi hingga konsumsi agar mencapai kesehatan yang baik. Dengan gambaran sistem pangan tersebut, setidaknya multi sektor yang terlibat adalah Kementerian Pertanian, Kementerian Perikanan dan Kelautan, Kementerian Perdagangan, Badan Urusan Logistik (Bulog), Kementerian Sosial, dan Kementerian Kesehatan. Di luar kementerian, terdapat aktor individu dan perusahaan swasta. Hubungan di antara sektor dan aktor berjalan secara asosiatif maupun disasosiatif. Bahkan sistem pangan nasional bertalian erat dengan lokal hingga global melalui sejumlah perjanjian antar-negara dan dengan badan pembangunan dunia. Dalam sistem pangan yang tidak adil, kondisi produsen pangan dan kelompok rentan berada dalam pertaruhan dan kerentanan pangan.

Pada level peraturan dan kebijakan mengenai hak atas pangan terdapat capaian-capaiannya seperti yang disebutkan dalam laporan SR. Namun masih ada aturan-aturan terkait pangan yang diterbitkan pada level kementerian berpotensi tumpang-tindih bahkan saling berkontradiksi. Konsekuensinya, produsen pangan dan kelompok rentan yang dirugikan. Misalnya, impor pangan yang tidak terkendali di bawah kewenangan Kementerian Perdagangan dapat memporak-porandakan produksi produsen pangan yang didorong oleh Kementerian Pertanian, sehingga kesejahteraan produsen pangan semakin menurun.

Belum lagi, pasca pengesahan UU Cipta Kerja atau Omnibus Law. FIAN Indonesia (2020; 2021)<sup>158,159</sup> menganalisis bahwa UU Cipta Kerja telah mengubah beberapa pasal terkait pangan, di antaranya dalam UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, UU No. 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budidaya Pertanian Berkelanjutan, UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan UU No. 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk lebih terbuka pada impor dan lebih mengancam penghidupan petani kecil, perempuan, dan masyarakat adat karena kemudahan konversi, bahkan, perampasan lahan. UU Cipta Kerja lewat pengubahan UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Pasal 15, Pasal 30, dan Pasal 101) turut mempreteli dan mengubah pasal-pasal yang sejatinya mengdepankan kesejahteraan petani lewat prioritas hasil produksi dalam negeri dibandingkan impor dan mengenakan hukuman pidana bagi mereka yang mengimpor di waktu-waktu yang dapat menjatuhkan harga di petani. Pasca pengubahan, pasal-pasal tersebut disederhanakan dan tidak lagi memprioritaskan produksi petani. Bahkan, Pasal 101 dihapus. Impor yang masif terkait dengan

[156] Catatan Akhir Tahun 2020 Konsorsium Pembaruan Agraria Pandemi Covid-19 dan Perampasan Tanah Berskala Besar Edisi Peluncuran I: Laporan Konflik Agraria di Masa Pandemi dan Krisis Ekonomi. Lihat [http://kpa.or.id/assets/uploads/files/publikasi/4db26-catatan-akhir-tahun-kpa\\_peluncuran-1\\_laporan-konflik-agraria-2020.pdf](http://kpa.or.id/assets/uploads/files/publikasi/4db26-catatan-akhir-tahun-kpa_peluncuran-1_laporan-konflik-agraria-2020.pdf)

[157] Catatan Akhir Tahun 2018 Konsorsium Pembaruan Agraria "Masa Depan Reforma Agraria melampaui Tahun Politik, lihat [http://kpa.or.id/assets/uploads/files/publikasi/4ae36-catahu-2018-kpa-edisi-peluncuran\\_.pdf](http://kpa.or.id/assets/uploads/files/publikasi/4ae36-catahu-2018-kpa-edisi-peluncuran_.pdf)

[158] <http://fian-indonesia.org/pangan-dan-pertanian-kita-terancam-oleh-ruu-cipta-kerja/>

[159] <http://fian-indonesia.org/omnibus-law-cipta-kerja-mempertaruhkan-hak-atas-pangan-dan-lingkungan-jutaan-orang-di-indonesia/>

kebutuhan industri pangan dan produksi makanan-makanan pabrikan yang kurang kandungan nutrisi, yang selanjutnya membidik rumah tangga-rumah tangga konsumen miskin.

Persoalan kelaparan di pedesaan tidak hanya persoalan produktivitas pangan tapi juga berkaitan dengan aspek kesehatan mengenai jumlah asupan pangan yang dibutuhkan. Perubahan peraturan dan kebijakan yang belum dikritisi secara menyeluruh lewat laporan SR memerlukan telaah kritis: kerangka hukum dan kebijakan di Indonesia saat ini membawa ancaman yang dahsyat yang bisa bermuara pada kelaparan dan kelaparan yang terselubung (*hidden hunger*) karena di hulu, lahan dirampas, dikonversi, diduduki oleh korporasi dan negara, lantas mengalienasi penduduk setempat dan kelompok rentan dari sumber-sumber produktif.

Di hilir, produk-produk ultraproses yang menggunakan komoditas impor seperti mie instan (gandum, garam), susu kental manis (gula), dan makanan minuman pabrikan lainnya mensubstitusi sumber pangan yang lebih sehat dan bergizi karena lebih murah. Perlu diingat, bahwa Elver dalam *Interim Report* (2016) sendiri menulis bahwa sistem pangan yang saat ini didominasi oleh cara produksi dan pengolahan yang industrial, juga adanya liberalisasi perdagangan dan strategi pemasaran yang agresif, telah menimbulkan pola makan yang tidak sehat dan ketergantungan yang tinggi terhadap makanan pabrikan yang tidak bergizi. Apalagi, ketika suatu masyarakat memiliki akses dan kepemilikan yang kurang atau bahkan tidak ada atas sumber daya produktif karena perampasan lahan dan dipatenkannya benih (Deklarasi Roma tentang Gizi, 2014).

## DISKUSI DAN PENUTUP: THE WAY FORWARD KEADILAN DAN TRANSFORMASI SISTEM PANGAN

Laporan Kunjungan ke Indonesia yang ditulis oleh Hilal Elver akan terasa rumpang dan tidak komprehensif bila tak dibaca dengan laporan-laporan lain yang pernah ditulisnya. Apalagi, selang tiga tahun pasca kedatangannya, di mana situasi pemenuhan hak atas pangan dan gizi telah begitu banyak berubah dan tidak memberikan progress yang membaik, bahkan, dalam banyak aspek, memburuk.

Tabel 3 - Garis Besar Rekomendasi

No.	Poin Rekomendasi
1.	Meratifikasi Protokol Opsional untuk mengklaim keadilan dari pelanggaran hak atas pangan dan gizi ketika negara tidak bisa memberikan keadilan yang baik;
2.	Mendorong keberagaman pangan yang berorientasi juga pada pangan yang sehat dan sesuai dengan tradisi kultural;
3.	Menggunakan pendekatan berbasis HAM dalam penciptaan regulasi dan kebijakan;
4.	Memerhatikan kesejahteraan dan menjamin keberlanjutan penghidupan produsen pangan skala kecil dan kelompok rentan dalam konteks hak atas pangan dan gizi, dan;
5.	Menaruh kesadaran akan perubahan iklim dan potensi bencana alam dalam kebijakan dan kerangka hukum di Indonesia.

Selain catatan kritis soal kelaparan dan perampasan ruang kehidupan yang belum diulas secara mendetil oleh Elver, ada dua hal dari rekomendasi Hilal Elver (lihat Tabel 3) yang dapat dijadikan titik tolak merancang jalan ke depan demi pemenuhan hak atas pangan dan gizi yang lebih baik.

## AKSES ATAS KEADILAN

Elver mengimbau—bahkan bukan hanya dalam laporan kunjungan ke Indonesia, tetapi juga negara-negara lainnya dan dalam laporan tematiknya soal “*justiciability*”—bahwa negara harus meratifikasi Protokol Opsional untuk mengklaim keadilan di luar skema peradilan yang diberikan oleh negara. Ini sebenarnya sangat terhubung dengan ulasan Elver soal konflik dan peperangan yang membuat situasi penegakkan keadilan atas pelanggaran hak-hak asasi manusia, termasuk hak atas pangan, menjadi tidak kondusif di dalam suatu negara, sehingga ada “jalan cadangan” untuk mengklaim hak. Di luar situasi konflik, sejumlah negara enggan untuk mengakui bahwa hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya dapat dibenarkan (*justiciable*) dan berpendapat bahwa tidak pantas bagi pengadilan untuk mengadili kebijakan sosial dan ekonomi atau hak sosial, ekonomi, dan budaya terlalu kabur untuk ditegakkan.<sup>[160]</sup>

Indonesia sudah meratifikasi Kovenan Hak EKOSOB tapi belum meratifikasi Protokol Opsional. Negara yang telah meratifikasi kovenan ini sebenarnya dapat menggunakan “hak atas pangan” untuk menentukan *judicial remedies* tatkala terjadi sebuah kasus pelanggaran HAM.<sup>[161]</sup> Namun, di Indonesia, masyarakat harus menempuh jalur yang memutar untuk mengklaim hak atas pangan karena UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM hanya menegaskan yurisdiksi Pengadilan Hak Asasi Manusia *ad hoc* sebatas pelanggaran hak asasi manusia yang marak terjadi seperti genosida dan kejahatan kemanusiaan (Hadiprayitno, 2010: 11). Sementara, kerangka hukum di Indonesia yang merupakan turunan hak atas pangan dalam Kovenan Hak EKOSOB, seperti UU Pangan (UU No. 18 Tahun 2012) hanya mengenakan pidana pada kasus-kasus yang berpusar pada dimensi keamanan pangan serta mekanisme usaha, peredaran/distribusi, dan perdagangan pangan, sementara UU No. 26 Tahun 2000. Belum ada pidana yang dikenakan pada kasus-kasus tentang kerawanan pangan atau kelaparan secara spesifik (Hadiprayitno, 2010: 11). Hingga saat ini, juga belum ditemukan kasus pelanggaran HAM yang secara spesifik memakai “hak atas pangan” sebagai dasar untuk menentukan keputusan yudisial. Bisa jadi, menurut Elver, hal ini juga terjadi karena hakim memiliki sedikit pengetahuan tentang hukum hak asasi manusia dalam standar internasional sehingga tafsir yuridis terhadap hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya terbatas dan memengaruhi pembuatan keputusan.

Tantangan terbesar lainnya adalah masyarakat di tapak belum terlalu familier dan sadar apa itu hak atas pangan dan bagaimana hak ini bisa mereka klaim untuk penghidupan yang lebih baik. Dalam tataran lembaga non-yudisial seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang upaya penegakkan HAM dilakukan berdasarkan penerimaan laporan—kemudian menyampaikan pengaduan dan memberikan surat rekomendasi pada para pihak yang terlibat—masih jarang menerima aduan hak atas pangan *per se*, masih menjadi bagian dari penyelesaian konflik agraria (hak atas tanah) dan masyarakat adat (FIAN Indonesia, 2019). Meskipun begitu, negara harus segera didorong untuk mewujudkan realisasi progresif termasuk dalam mengenakan tindakan administratif dan perundang-undangan yang korektif ketika pelanggaran terjadi agar bisa diklaim—misalkan menyebut “hak atas pangan” secara eksplisit dan ketentuan pidana yang menyertai—oleh korban pelanggaran (Hadiprayitno, 2010). Ketika negara masih belum menyediakan mekanisme pengaduan yang baik dan tanggap atau belum memberikan *remedies* tempat seseorang atau sekelompok orang melakukan pengaduan pelanggaran hak atas pangan, di sini lah Protokol Opsional yang fungsinya melengkapi sistem hukum nasional<sup>[162]</sup> dapat hadir sebagai mekanisme mengadukan dan mengadili pelanggaran hak atas pangan ketika Indonesia tidak dapat menyediakan mekanisme pengaduan yang baik atau tidak tanggap.

[160] Hilal Elver, 2014, Access to justice and the right to food: the way forward, Diakses dari <https://undocs.org/A/HRC/28/65>

[161] Tidak seperti ICCPR, ICESCR tidak mengungkapkan secara eksplisit tentang keberadaan judicial remedies ketika terjadi pelanggaran HAM, meskipun dalam pasal 2 paragraf 1, tersirat bahwa seluruh langkah bisa ditempuh dalam rangka menjamin hak atas pangan, termasuk penyediaan judicial remedies. Op cit., hlm. 4.

[162] Ibid, hlm. 4.

## TRANSFORMASI SISTEM PANGAN

Empat rekomendasi lainnya, yakni diversifikasi pangan, kerangka hukum dan kebijakan berbasis HAM, pemenuhan hak atas pangan dan gizi bagi produsen pangan skala kecil dan kelompok rentan, serta kerangka kebijakan dan hukum yang sensitif perubahan iklim, dapat dibaca sebagai masukan Hilal Elver untuk mendorong Indonesia melakukan perubahan sistem pangan (*food system reform*). Dalam hal ini, kerangka hukum sistem pangan berkelanjutan (*sustainable food system*) yang dirumuskan iPES-Food (2015) dan jalur pengubahan sistem pangan (*food system reform pathways*) Olivier de Schutter (2017) dapat menjadi titik masuk yang menaruh rekomendasi Hilal Elver untuk mengarahkan sistem pangan menjadi lebih memenuhi hak atas pangan dan gizi.

Dalam kerangka analisis yang dirumuskan oleh iPES-Food, sistem pangan, yang didefinisikan sebagai jaringan aktor, proses, dan interaksi yang terlibat dalam proses menumbuhkan, mengolah, mendistribusikan, mengonsumsi, dan membuang pangan (iPES-Food, 2015), harus mencermati sistem pangan dengan:

- a. Melihatnya sebagai sebuah proses yang saling berinteraksi dalam putaran-putaran bolak-balik, saling menekan antar-komponen dan antar-alur, dan memiliki interaksi yang bersiklus, berlapis-lapis, dan punya banyak skala, **sehingga harus diteliti secara kritis**;
- b. Melihatnya sebagai Jaringan yang di dalamnya kerangka kelembagaan dan peraturan memengaruhi sistem tersebut—termasuk peran pemerintah dan intervensi kebijakan, **sehingga peran-peran negara berikut peraturan dan kebijakan harus dilihat**;
- c. Mengkritisi keberadaan-keberadaan ketidakseimbangan kuasa di dalam sistemnya, **sehingga pergeseran kuasa, ekonomi politik, dan relasi kuasa serta pengaruh-pengaruhnya harus ditelisik**;
- d. Memakai “keberlanjutan” sebagai tolak ukur, bukan hanya dalam dimensi ekologis tetapi dimensi politik, ekonomi, sosial, bahkan hingga kultural; **sehingga harus ditanyakan dan dirumuskan dalam penilaian serta musyawarah bersama: apa yang menopang pemanfaatan sumber daya yang optimal dan adil, serta dapat diterima secara kultural?**

Dari kerangka analisis itu, sistem pangan berkelanjutan dapat perlana dirintis tapi dengan satu usaha lagi, yakni membangun pemahaman dan pengetahuan akan sistem pangan secara bersama-sama (*co-produce of knowledge*) yang turut melibatkan aktor-aktor sosial yang punya pengetahuan berdasarkan pengalaman (*experiential knowledge*), seperti petani, nelayan, pekerja industri pangan, masyarakat adat, juga koperasi, kelompok konsumen, dan gerakan masyarakat sipil (iPES-Food, 2015: 8). Menarik garis dengan rekomendasi dan garis besar analisis Elver dalam laporannya, diversifikasi pangan yang ia singgung merupakan salah satu elemen keberlanjutan yang harus digarisbawahi dalam merumuskan dan merencanakan sistem pangan yang lebih baik, demikian pula kerangka hukum dan kebijakan yang berbasis HAM dan yang sensitif terhadap perubahan iklim. Sementara, keikutsertaan dan sentralitas produsen pangan skala kecil dan kelompok rentan yang harus dilibatkan sebagai kontributor pengetahuan untuk membangun sistem pangan yang paling memenuhi hak atas pangan dan gizinya, memang menjadi dasar untuk melakukan usaha *food system reform*. Dalam hal ini, negara melalui institusi-institusinya harus mendorong perubahan sistem pangan ke arah sistem pangan berkelanjutan dengan hak atas pangan dan keterlibatan produsen pangan skala kecil sebagai jantung perubahannya.

Sebagai catatan, karena sistem pangan beroperasi dalam lingkup yang berbeda dan banyak (*multiscale*), jalan membangun sistem pangan dapat melalui jalan yang berbeda-beda, meskipun yang paling baik adalah mendorong perubahan di jalan yang berbeda-beda itu secara bersamaan dan mempertemukan di tengah. Jalur untuk mengubah sistem pangan dapat dengan jalan politik melalui pemerintah, menyadari mereka punya kuasa untuk mengatasi ketidakseimbangan kuasa dalam rantai pangan (De Schutter, 2017: 14) dan mereka pun adalah pengembang kewajiban untuk memastikan hak atas pangan dan gizi. Namun, pertanyaan kritisnya adalah, apakah di era neoliberalisme, keefektifan, kekuatan, dan peran negara untuk melakukan intervensi belum dikalahkan oleh kekuatan pasar dan institusi turunannya masih berlangsung? Apakah negara, dalam sisi lainnya, belum berpihak pada pasar? Melihat UU Cipta Kerja yang melayani usaha-usaha liberalisasi yang didorong WTO,<sup>163</sup> asumsi bahwa Indonesia cenderung dikendalikan oleh kekuatan pasar dan mengedepankan pertumbuhan ekonomi daripada kesejahteraan dan pemenuhan HAM kepada masyarakatnya boleh jadi telah terklarifikasi.

Dalam situasi seperti ini, jalur “*grassroots innovations*” atau inovasi akar rumput dapat menjadi opsi atau alternatif, di mana warga negara berusaha untuk mendorong transisi ke sistem pangan berkelanjutan dari bawah dan tanpa bergantung dengan negara (de Schutter, 2017: 17). De Schutter melihat jalur ini mungkin menimbulkan risiko bahwa negara menjadi punya peluang untuk menunda tindakan atau kebijakan untuk mengintervensi sistem pangan yang memenuhi hak atas pangan dan gizi, karena warga negaranya telah menumbuhkan solusi sendiri. Namun di sisi lain, De Schutter melihat jalur ini penting karena keberagaman inisiatif ini dapat menjadi subversif karena merangkul banyak aktor dalam sistem pangan untuk memikirkan kembali posisi mereka, mengambil tanggung jawab, dan bahkan menghadapi realita secara kritis (tataran pembangunan kesadaran dan pergerakan) (de Schutter, 2017: 18). Di sini lah kita dapat mendudukkan juga rekomendasi Hilal Elver untuk mendorong perubahan sistem pangan “dari bawah” sebagai bahan untuk mendesak negara memenuhi hak atas pangan dan gizi. Sehingga, laporan dari Hilal Elver dapat dijadikan pegangan untuk menciptakan inovasi-inovasi ini dan “menagih” kepada negara.

Sudah menjadi rahasia umum bahwa sistem pangan kita saat ini dipegang, dikuasai, dan dikendalikan oleh beberapa orang dan berorientasi pada kepentingan korporasi yang akhirnya mempertaruhkan pemenuhan hak atas pangan dan gizi warga negara, terkhusus mereka yang termasuk kelompok rentan. Kuasa dan kendali ini begitu nyata dan tidak seimbang dan takkan tergoyahkan tanpa usaha mewujudkan realisasi penuh hak atas pangan dan gizi secara simultan dari “atas” dan dari “bawah”. Mengusahakan akses atas keadilan dan mendorong perubahan sistem pangan berkelanjutan secara kritis melalui berbagai jalur adalah perjuangan kita merebut dan mempertahankan ruang-ruang dalam sistem pangan yang dapat memenuhi hak atas pangan dan gizi kita. Dengan catatan, ini harus selalu dilakukan bersamaan dengan desakan terhadap negara untuk menjalankan kewajiban sejatinya: menghargai, melindungi, dan memenuhi hak atas pangan dan gizi.

---

[163] Lihat publikasi Indonesia for Global Justice (IGJ). 2020. “Adopsi Rezim Pasar Bebas, Omnibus Law Ancam Kedaulatan Petani dan Pangan Nasional”. Diakses dari <https://igj.or.id/wp-content/uploads/2020/04/Omnibus-Law-Mengadopsi-Rezim-Pasar-Bebas.pdf>



**FIAN**  
INDONESIA

## TENTANG FIAN INDONESIA

FIAN Indonesia merupakan organisasi masyarakat sipil yang mendukung realisasi penuh seluruh hak-hak asasi manusia, terutama hak atas pangan dan gizi yang memadai bagi seluruh rakyat Indonesia melalui kegiatan riset, advokasi, dan kampanye. Selain itu, FIAN Indonesia melakukan kerja-kerja promosi untuk pemajuan dan pemakaian progresif atas hak atas pangan dan gizi sembari mengakui pentingnya kedaulatan pangan bagi pemenuhan hak atas pangan dan gizi yang layak. Hak atas pangan dan gizi telah diamanatkan dalam Pasal 11 Undang-Undang No. 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.

Berdiri pada tanggal 28 Januari 2016 di Jakarta, visi kami adalah menciptakan tatanan masyarakat Indonesia yang adil dan demokratis di mana setiap orang dapat menikmati semua hak-hak asasinya, terutama hak atas pangan dan gizi yang memadai demi keberlangsungan hidup yang bermartabat. Sedangkan misi kami adalah berkontribusi dalam pelaksanaan sila kelima Pancasila, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, Pasal 27 Paragraf 2 UUD 1945, dan Bab XA Undang-Undang Dasar 1945 melalui kerja-kerja untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas pangan dan gizi yang memadai dari perorangan atau kelompok yang terancam atau menderita kelaparan dan kekurangan gizi.

Saat ini, FIAN Indonesia tengah aktif mengkampanyekan dan mengadvokasi isu-isu soal Food Estate, UU Cipta Kerja, dan liberalisasi pangan yang semakin masif di Indonesia. Kerja riset, monitoring, dan kampanye FIAN Indonesia dapat ditengok melalui situs web [www.fian-indonesia.org](http://www.fian-indonesia.org), Instagram @fianindonesia, dan Twitter @IndonesiaFian.



**FIAN**  
INDONESIA

Jl. Kalibata Tengah No.1A, RT.5/RW.7,  
Kalibata, Kec. Pancoran, Kota Jakarta Selatan,  
Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12740

 [indonefian@gmail.com](mailto:indonefian@gmail.com)

 [www.fian-indonesia.org](http://www.fian-indonesia.org)

**Media Sosial:**

 [@fianindonesia](https://www.instagram.com/fianindonesia)

 [@IndonesiaFian](https://twitter.com/IndonesiaFian)