



# **Kerangka Hukum Hak Atas Pangan dan Gizi di Indonesia**

“Soal pangan adalah soal hidup dan matinya sebuah bangsa”.  
(Bung Karno pada peletakan batu pertama Fakultas Pertanian Bogor, 27 April 1952)



**Diterbitkan:****FIAN  
INDONESIA**

FIAN Indonesia, Maret 2018

Penulis: Ade Cholik Mutaqin; Editor: Linda Kaun; Penerjemah ke Bahasa Inggris / Bahasa Indonesia: Petrus Damianus Eko Prasetyohadi dan Devi Skarcita.

FIAN berterima kasih kepada Petrus Damianus Eko Prasetyohadi, Dr. Laksmi A. Savitri, dan Jefri Saragih atas kontribusi mereka dalam penelitian ini.

Penelitian ini disupervisi oleh Dr. Irene Hadiprayitno.

**Brot  
für die Welt**

Brot für die Welt –  
Evangelischer  
Entwicklungsdienst

FIAN berterima kasih kepada Bread for the World Germany atas dukungannya finansialnya.

**Daftar Isi**

1.	Pengantar .....	4
2.	Hak atas Pangan dan Gizi dalam Hukum Internasional .....	5
3.	Hak atas Pangan dan Gizi di Indonesia – Kerangka Kerja Hukum .....	10
4.	Kewajiban Negara Indonesia terhadap Hak atas Pangan dan Gizi .....	30
5.	Implementasi Hak atas Pangan dan Gizi di Indonesia.....	32
6.	Kesimpulan dan Rekomendasi .....	43

**Referensi**

Lampiran 1: Matriks Kewajiban Negara Indonesia terhadap Hak atas Pangan  
 Lampiran 2: Perjanjian Internasional, Pengesahan UU dan Peraturan di Indonesia  
 Lampiran 3: Daftar UU dan Peraturan yang secara eksplisit menyebut 'Ketahanan Pangan'  
 Lampiran 4: Daftar UU dan Peraturan yang Relevan untuk Hak atas Pangan di Indonesia

## 1. Pengantar

Pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar dalam kehidupan manusia. Tingkat kesejahteraan jasmani manusia pada dasarnya bergantung pada apakah manusia memiliki pangan yang memadai, bukan saja untuk bebas dari kelaparan tapi juga mendapatkan asupan gizi dan tenaga yang dibutuhkan bagi kelangsungan hidup yang bermartabat. Namun, statistik menunjukkan bahwa masih banyak orang yang masih menderita kelaparan di Indonesia. Menurut *State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI) 2017*, terdapat 20,3 juta orang Indonesia yang menderita kelaparan dalam kurun waktu 2014 – 2016 (FAO 2017:89). Kondisi ini mengimplikasikan adanya 7,9% dari total populasi menderita kelaparan. Selain itu, terhitung sejak Maret 2016, sekitar 28,01 juta orang Indonesia (10,86% dari total populasi) hidup di bawah garis kemiskinan (BPS 2016:1). Menurut FAO, jumlah kasus *stunting* pada anak balita di Indonesia adalah sebesar 36,4% pada tahun 2016 dan Indonesia termasuk salah satu dari lima negara dengan jumlah balita dengan kondisi *stunting* tingkat sedang atau parah (FAO 2017:79). Penelitian Kesehatan Dasar yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia melaporkan bahwa sekitar 4,5 juta anak menderita malnutrisi dan 8,8 juta anak menderita *stunting* (Data Kementerian Kesehatan 2013:252-3). Indonesia dianggap sebagai negara dengan situasi kelaparan yang serius menurut Global Hunger Index (IFPRI 2017:13).

Kemiskinan adalah fenomena pedesaan di Indonesia, di mana mayoritas penduduknya tidak mendapatkan akses yang cukup dan tidak memiliki kendali atas sumber daya alam, seperti tanah dan air. Pertanian adalah sumber utama pekerjaan di daerah pedesaan, dengan membuka lapangan kerja bagi sekitar 40,12 juta orang, atau setara dengan 33% total angkatan kerja di Indonesia (ADB 2015:3). Menurut Sensus Pertanian 2013, dari total 25,76 juta rumah tangga petani, 14,25 juta diantaranya hanya memiliki kendali kurang dari separuh hektar, sementara 11,51 juta rumah tangga petani mengendalikan lebih dari separuh hektar lahan (BPS 2013:12). Sementara 1.599 perusahaan perkebunan sawit skala besar<sup>1</sup> swasta dan negara menguasai 11.672.861 hektar lahan (Direktorat Jenderal Perkebunan 2016:11). Hal ini setara dengan 30% total lahan pertanian di Indonesia (Kementerian Pertanian 2014:4). Begitupun ketimpangan penguasaan dan pemanfaatan kawasan hutan, di mana ada 34.894.077 hektar untuk izin pengusahaan kawasan hutan skala besar yang diberikan pada pihak swasta, sementara untuk Hutan kemasyarakatan (HKM), Hutan Desa (HD), Hutan Tanaman Rakyat (HTR) luasnya mencapai 0,6 Juta hektar saja (Kementerian Kehutanan 2011:23). Ketimpangan ini mendorong terjadinya perebutan sumberdaya dan memicu terjadinya konflik agraria. Catatan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) melaporkan bahwa pada periode 2004 – 2015 telah terjadi 1.772 konflik agraria dengan cakupan wilayah konflik seluas 6.942.381 hektar, yang berdampak pada tersingkirnya 1.085.817 rumah tangga petani dari sumber-sumber produksi pangan mereka (KPA 2015:5).

Hak atas pangan adalah hak asasi manusia dan merupakan kewajiban mengikat di bawah hukum internasional. Studi ini diupayakan untuk melihat sejauh mana hak atas pangan ini tercermin dalam hukum nasional Indonesia, konstitusi, peraturan perundang-undangan, kebijakan, dan regulasi lainnya yang berkaitan dengan persoalan pangan, yang juga mendefinisikan pemain-pemain utama di Indonesia yang diwajibkan untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas pangan. Studi ini juga untuk menunjuk pada mekanisme alternatif yang tersedia dalam keadaan pelanggaran dan penyalahgunaan hak ini. Dan terakhir, studi ini juga memberikan gambaran bagi para pembuat kebijakan, pihak pemerintah yang berwenang, serta lembaga, pengadilan dan pengacara, serta memfasilitasi organisasi masyarakat sipil di Indonesia untuk melakukan advokasi terhadap perwujudan hak atas pangan sepenuhnya.

<sup>1</sup> Dari 1599 perusahaan, 156 diantaranya adalah Badan Usaha Milik Negara, Hal ini mengindikasikan bahwa perkebunan kelapa sawit di Indonesia didominasi oleh perusahaan swasta (90,24%). (BPS 2015:5) Badan Pusat Statistik (BPS). Badan Perkebunan Kelapa Sawit, Jakarta:BPS

## 2. Hak atas Pangan dan Gizi dalam Hukum Internasional

Hak atas pangan dinyatakan dengan tegas sebagai hak asasi manusia pada Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (UDHR, 1948) dan bagian dari standar kelayakan hidup, yaitu: “semua orang memiliki hak atas standar hidup yang layak untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya serta keluarganya, termasuk pangan, pakaian dan perumahan dan layanan kesehatan dan layanan sosial yang dibutuhkan (...)” (Pasal 25[1]. Hal ini juga ditegaskan secara khusus pada Pasal 11, Konvensi Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR, 1966)<sup>2</sup>, yang menegaskan bahwa “Pihak Negara mengakui hak setiap orang untuk mendapatkan standar hidup yang layak termasuk pangan, pakaian dan perumahan, serta perbaikan standar hidup berkelanjutan.” Pasal 11 [2] juga menyorot pada “Pihak Negara terhadap konvensi ini, mengakui hak dasar setiap orang untuk bebas dari kelaparan, dapat mengambil tindakan, baik secara individu maupun melalui kerja sama internasional, termasuk mengadakan program-program khusus, yang dibutuhkan untuk: (a) meningkatkan metode produksi, konservasi, dan distribusi pangan dengan sepenuhnya menggunakan pengetahuan teknis dan ilmiah, dengan mensosialisasikan pengetahuan tentang prinsip-prinsip Gizi dan dengan mengembangkan dan memperbaiki sistem agraria dengan cara yang dapat membantu tercapainya pengembangan dan penggunaan sumber daya alam yang lebih efisien, (b) mempertimbangkan masalah negara-negara pengimpor dan pengekspor pangan, guna memastikan distribusi pasokan pangan dunia yang adil, terkait dengan kebutuhan untuk memenuhi kewajiban mewujudkan hak atas pangan dan gizi bagi masyarakat. Dalam hal ini, Pasal 11 Konvensi mencakup dua norma yang terpisah namun saling terkait: hak atas pangan yang layak (Pasal 11[1]) dan hak untuk bebas dari kelaparan (Pasal 11[2]). Hak untuk bebas dari kelaparan merupakan satu-satunya hak pada Konvensi tersebut yang dianggap “mendasar”, oleh karena itu menekankan pada status penting dari hak ini. Sebagai “hak mendasar”, konvensi ini membutuhkan negara untuk mengakuinya dalam situasi apapun untuk mengambil “langkah-langkah yang tepat” guna memastikan perwujudan hak ini. Konvensi mengamanatkan Negara untuk memperbaiki metode produksi, konservasi, dan distribusi pangan, termasuk program-program khusus, seperti Reforma Agraria (Künnemann 2004:70).

Lebih lanjut, Komentar Umum Komite Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya<sup>3</sup> No.12: Hak Atas Pangan yang Layak (Pasal 11) menegaskan bahwa hak atas pangan yang layak tidak dapat dipisahkan dengan martabat manusia dan merupakan kewajiban sebagai pemenuhan hak asasi manusia lain yang ditetapkan dalam Hukum Hak Asasi Internasional.<sup>4</sup> Hak ini juga tidak terpisahkan dengan keadilan sosial, mensyaratkan adopsi ekonomi, lingkungan hidup dan kebijakan sosial yang tepat, baik di tingkat nasional dan internasional, berorientasi pada pengentasan kemiskinan dan pemenuhan seluruh hak asasi manusia (GC12:4). Pasal 1 (2) Konvensi Hak Sipil dan Politik Internasional (ICCPR, 1966) menyatakan “seseorang tidak dapat kehilangan cara memenuhi kebutuhannya” dan Pasal 6 (1) konvensi tersebut menegaskan bahwa “setiap anak manusia memiliki hak untuk hidup. Hak ini harus dilindungi hukum. Tidak ada yang boleh merampasnya.” Pasal-pasal ini menunjuk dengan jelas bahwa hak atas pangan dibutuhkan untuk keberlanjutan hidup (Kent2005:48).

<sup>2</sup> Indonesia telah mengesahkan ICESCR pada Februari 2006 namun belum menandatangani dan mengesahkan Protokol Pilihan dalam ICESCR.

<sup>3</sup> Komentar Umum menjelaskan bahwa hak yang disebutkan dalam perjanjian hak asasi manusia khusus. Hal ini adalah interpretasi hak asasi manusia atau sifat hukum dari kewajiban hak asasi manusia yang kuat. Hal ini memberi orientasi pelaksanaan hak asasi manusia yang praktis dan membentuk sejumlah kriteria untuk mengevaluasi kemajuan negara dalam pelaksanaan hak-hak ini.

<sup>4</sup> Komite di bidang Hak Ekonomi, sosial dan Budaya, Komentar Umum 12, Hak atas Pangan yang Layak (Sesi ke-dua puluh, 1999), Dokumen PBB E/C.12/1999/5 (1999), dicetak ulang dalam Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan Hak Asasi, Dokumen PBB HRI/GEN/1/Rev.6 pada 62 (2003)

“Panduan Sukarela untuk Mendukung Pemenuhan Hak atas Kecukupan Pangan Secara Progresif dalam Konteks Ketahanan Pangan Nasional” yang didukung oleh Komite Ketahanan Pangan Dunia (CFS) FAO berkontribusi lebih lanjut pada penetapan standar hak dan tersedia sebagai perangkat penting untuk mewujudkan hak atas pangan oleh Negara dalam konteks ketahanan pangan nasional. Panduan ini memberikan arahan dan instrumen-instrumen guna mencapai tujuan Rencana Aksi Pertemuan Pangan Dunia (*World Food Summit Plan of Action*) dan menanggulangi kelaparan serta kemiskinan berdasarkan pelaksanaan hak ekonomi, sosial dan budaya. Oleh karena itu, hal ini menjadi bagian tidak terpisahkan dari perwujudan hak asasi manusia dalam kerja pemerintah dan lembaga-lembaga menghadapi masalah pangan dan pertanian.

Sementara itu, menurut Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) mengakui hak perempuan atas pangan, tercantum pada Pasal 12 ayat (2) “Pihak Negara wajib menjamin bagi perempuan atas pelayanan yang tepat berkaitan dengan masa kehamilan, kelahiran dan paska melahirkan, memberikan pelayanan cuma-cuma bilamana diperlukan, serta pemberian makan bergizi yang cukup selama masa kehamilan dan menyusui”. Selebihnya, pada Pasal 14, pihak Negara memastikan bahwa perempuan pedesaan “memiliki hak untuk mendapatkan kredit pertanian dan pinjaman, fasilitas pemasaran, teknologi tepat guna dan perlakuan yang sama dalam hal pertanahan dan reforma agrarian, serta skema pemukiman kembali; hak atas pelatihan, pendidikan dan penyuluhan dalam rangka meningkatkan efisiensi teknis mereka; partisipasi dalam perencanaan pembangunan di semua tingkat; organisasi kelompok swadaya dan koperasi; akses ke fasilitas pelayanan kesehatan yang memadai, termasuk informasi, konseling dan pelayanan keluarga berencana.”

Bagi perempuan pedesaan, hak atas pendidikan, pengetahuan, dan pekerjaan adalah kondisi untuk memastikan perwujudan hak perempuan atas pangan dan keluarganya (FAO1998:29; UNGA2003:6-9, Darooka2015:28-30; Van Esterik1999:225-32; Rivage-Seul2014:124-36). Sebagai pihak negara, terhadap CEDAW Indonesia juga memiliki kewajiban untuk memastikan perempuan dapat menikmati kesetaraan dalam hal hak asasi manusia, termasuk hak atas kesehatan, yang mencakup kelayakan gizi selama masa hidupnya. Menurut Komentar Umum 34 CEDAW Negara para pihak harus memastikan perwujudan hak atas pangan dan gizi perempuan pedesaan dalam kerangka kerja kedaulatan pangan dan bahwa mereka memiliki kewenangan untuk mengelola dan mengendalikan sumber daya alam mereka (GC34:64); melakukan segala tindakan yang diperlukan untuk mencapai kesetaraan substantif perempuan pedesaan terkait sumber daya lahan dan alam, dan harus merancang dan mengimplementasikan strategi yang menyeluruh guna mengatasi stereotipe, sikap dan praktik yang diskriminatif yang menghambat hak mereka atas lahan dan sumber daya alam (GC34:37); dan memprioritaskan hak perempuan atas lahan yang setara saat melakukan reforma agraria dan redistribusi tanah, serta mendudukkannya sebagai tujuan khusus dan utama dalam *land reform* (GC34:78).

Dalam Konvensi Hak Anak (CRC), yang juga disahkan oleh pemerintah Indonesia, terdapat dua pasal yang menyebutkan hak atas pangan untuk anak-anak, Pasal 24 ayat (2c) menyatakan Negara mengambil langkah-langkah yang tepat “untuk memberantas penyakit dan kekurangan gizi melalui inter alia, penerapan teknologi yang siap tersedia dan melalui pengadaan makanan bergizi yang memadai, air minum yang bersih” dan layanan kesehatan. Pasal 27 ayat (3) menyebutkan bahwa negara pihak [...]bila diperlukan akan menyediakan bantuan materi dan program-program pendukung terutama yang menyangkut gizi, pakaian dan perumahan. Selanjutnya, Konvensi Hak Orang-Orang Disabilitas (CRPD) yang diratifikasi oleh Indonesia pada tahun 2011 lebih lanjut mengakui hak penyandang disabilitas atas standar kehidupan yang layak dan perlindungan sosial termasuk hak atas pangan dan gizi yang layak.

## 2.1 Muatan Normatif Hak atas Pangan dan Gizi

Seluruh umat manusia memiliki hak untuk hidup bermartabat dan bebas dari kelaparan. Sesuai dengan Komentar Umum (GC) No.12 tentang hak atas kelayakan pangan, pasal 6, hak atas kelayakan pangan diwujudkan “ketika setiap laki-laki, perempuan, dan anak, sendiri ataupun dalam komunitas bersama orang lain, memiliki akses fisik dan ekonomi setiap saat terhadap pangan yang layak atau sarana untuk mendapatkannya”. Berdasarkan hal ini, muatan normatif hak atas pangan dan gizi telah mencakup kecukupan, ketersediaan, keterjangkauan, dan keberlanjutan.

### Kecukupan

Sesuai dengan Komentar Umum No.12, pangan seharusnya tidak hanya layak dalam hal kuantitas, namun juga kualitas, untuk pertumbuhan fisik dan mental, perkembangan dan pemeliharaan, serta kegiatan fisik yang memenuhi kebutuhan fisiologi manusia di semua tahap dalam siklus kehidupan, termasuk aspek keamanan pangan, yang berarti pangan harus “bebas dari bahan yang berbahaya”. Hal ini menegaskan perlunya keamanan pangan dan juga perlunya sejumlah tindakan perlindungan, baik melalui sarana pemerintah maupun swasta, guna mencegah kontaminasi bahan pangan melalui pemalsuan dan/atau melalui kebersihan lingkungan yang buruk atau penanganan yang tidak tepat pada rantai pangan di segala tingkatan; kepedulian juga harus diterapkan dalam mengidentifikasi dan menghindari atau menghancurkan racun-racun yang ada. Penerimaan budaya atau penerimaan konsumen mengimplikasikan kebutuhan untuk mempertimbangkan sedapat mungkin, nilai-nilai berbasis non-gizi yang terkait pangan dan konsumsi pangan serta menginformasikan kekhawatiran konsumen mengenai kondisi pasokan pangan yang terakses (Pasal 11).

### Ketersediaan

**Ketersediaan** merujuk pada kemungkinan untuk mendapat makanan langsung dari lahan produktif dan/atau sumber daya alam lainnya, distribusi yang berfungsi dengan baik, pemrosesan dan sistem pemasaran yang dapat mengerakkan pangan dari lokasi produksi ke tempat pangan tersebut dibutuhkan sesuai dengan permintaannya (GC12:Art.12). Pangan harus memiliki kuantitas dan kualitas yang mencukupi untuk memenuhi kebutuhan diet individu, bebas dari bahan berbahaya, dan dapat diterima oleh budaya setempat (GC12: Pasal 8 §1)

### Keterjangkauan

**Akses terhadap pangan** meliputi keterjangkauan ekonomi dan fisik. **Keterjangkauan ekonomi** ditandai dengan setiap kelompok individu termasuk kelompok sosial yang rentan dan miskin memiliki biaya keuangan rumah tangga yang cukup guna mendapatkan kebutuhan pangan dan kebutuhan lain yang tepat dan mencukupi, terutama untuk kelompok paling rentan, seperti bayi dan anak-anak, orang tua, penyandang disabilitas, penderita gangguan jiwa serta korban bencana alam, orang yang hidup di daerah rawan bencana (GC12:Pasal 13).

### Keberlanjutan

Yang terakhir, pangan harus berlanjut baik bagi generasi saat ini, juga untuk generasi masa depan dengan ketersediaan dan keterjangkauan jangka panjang (GC12:Pasal 7)

## 2.2 Kewajiban Pemerintah terhadap Hak Atas Pangan dan Gizi

Sama seperti semua hak asasi manusia, hak atas pangan dan gizi terdiri dari tiga bentuk kewajiban negara. Dalam laporan mengenai hak atas pangan yang layak, Asbjørn Eide (Eide1999:15-6) menetapkan bahwa ada tiga kewajiban utama, yakni: menghormati, melindungi, dan memenuhi (memfasilitasi, memajukan dan menyediakan) hak atas pangan. Tiga tingkat kewajiban ini lebih lanjut didefinisikan oleh CESCR dalam Komentar Umum No.12 mengenai hak atas pangan yang layak.

1. **Kewajiban untuk menghormati** hak atas pangan mewajibkan negara untuk tidak mengambil hak manusia atas pangan atau menyulitkan akses mereka dalam rangka mendapatkan pangan. Negara tidak boleh mendiskriminasi individu atau kelompok atas alasan apapun, dan negara tidak boleh menggunakan kekuatannya untuk menghancurkan akses seseorang atau sebuah kelompok untuk memperoleh makanan. Hal ini berarti negara harus menahan tindakan-tindakan yang dapat menghalangi perwujudan hak ini. Pelanggaran terhadap kewajiban untuk menghormati ini dapat terjadi jika, misalnya, pemerintah memaksa pengusiran atau pemindahan orang dari tanah, hutan, atau kawasan perikanan yang menjadi sumber pangan utama mereka; atau menghancurkan penghidupan mereka; atau menutup transportasi pangan, bila negara mengambil persediaan ketahanan sosial tanpa memastikan bahwa kelompok rentan memiliki cara alternatif untuk mendapatkan pangan sendiri.
2. **Kewajiban untuk melindungi** berarti negara harus menegakkan hukum guna mencegah siapapun melanggar hak atas pangan. Dalam kewajiban ini, Negara harus mengambil langkah untuk melindungi dari dan memperbaiki konsekuensi tindakan yang dilakukan oleh pihak ketiga (misalnya, perusahaan korporasi dan tuan tanah) yang kegiatannya dapat menghambat dan/atau memutus akses seseorang atau sebuah komunitas terhadap pangan. Kewajiban untuk melindungi akan dilanggar jika Negara tidak campur tangan saat individu atau pihak ketiga yang berkuasa mengusir sebuah komunitas dari tempat tinggal mereka. Negara pun akan gagal untuk melindungi hak atas pangan jika tidak mengambil tindakan saat ada perusahaan yang mengotori pasokan air sebuah komunitas.
3. **Kewajiban untuk memenuhi** (memfasilitasi, memajukan dan menyediakan) berarti bahwa negara harus secara proaktif mengambil tindakan positif untuk memperkuat akses dan kontrol masyarakat terhadap sumberdaya alam dan sarana yang dapat memastikan mata pencahariannya, termasuk perwujudan hak masyarakat atas pangan. Negara harus secara aktif berupaya untuk mengidentifikasi kelompok-kelompok rentan dan menerapkan kebijakan dan program untuk kemudahan akses pangan yang layak dan kemampuan untuk mendapat penghidupan sendiri, serta mengatasi ketidaksetaraan pendapatan, agar setiap orang yang mengalami kelaparan dan kekurangan gizi bisa mendapatkan akses terhadap makanan yang beragam, sehat dan layak; Negara akan menggunakan mekanisme produksi, upah dan perlindungan sosial untuk memenuhi kewajiban ini. Dalam hal ini, kewajiban untuk memenuhi (**memfasilitasi**) mensyaratkan Negara untuk secara aktif terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang ditujukan untuk memperkuat akses dan pemnafaatan masyarakat terhadap sumber daya, pekerjaan, dan sarana-sarana lain untuk memastikan penghidupan mereka, menjamin ketahanan pangan melalui tindakan-tindakan administratif, hukum dan yudisial. Sebagai contoh, Negara harus mengidentifikasi kelompok-kelompok marjinal dan kurang mampu, serta mendesain kebijakan serta program-program yang dapat meningkatkan akses terhadap sumber daya atau pendapatan bagi kelompok-kelompok ini (misalnya: dukungan layanan bagi petani skala kecil, sistem perlindungan sosial, dan program makanan sekolah). Terakhir, negara harus **memajukan** hak ini di tengah masyarakat, membangkitkan kesadaran masyarakat akan hak mereka atas pangan. Hal ini dapat dilakukan dengan mendukung kampanye pendidikan dan memasukkan topik ini ke dalam kurikulum sekolah. Kewajiban untuk memenuhi (**menyediakan**) juga berarti bahwa bagi individu atau kelompok yang tidak memungkinkan mendapatkan manfaat dari hak atas pangan secara mandiri, karena hal-hal di luar kendali mereka, maka Negara harus **menyediakan** hak tersebut secara langsung; menyediakan sumber daya yang memungkinkan akses atas pangan atau secara langsung menyediakan makanan (atau biaya untuk mendapatkan makanan). Hak ini berlaku pada masyarakat yang merupakan korban bencana alam atau bencana akibat perbuatan manusia.



Selain itu, Negara tidak hanya diwajibkan untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas pangan bagi mereka yang tinggal di daerahnya namun dikarenakan kewajiban yang harus mereka penuhi di luar daerahnya,<sup>5</sup> mereka juga bertugas mengambil tindakan untuk menghargai, melindungi, dan memenuhi seluruh hak asasi manusia, termasuk hak individu-individu di negara lain. Sementara tiga tingkatan kewajiban yang dijelaskan tadi merujuk pada kewajiban-kewajiban khusus, ada juga kewajiban secara umum yang ditetapkan dalam Pasal 2 ICESCR, yang mengikat Negara untuk mengambil langkah nyata sebesar-besar dimungkinkan, guna bergerak secepat-cepatnya dan seefektif mungkin dalam mewujudkan hak atas pangan – bahkan di luar batasan wilayah mereka. Selain itu, pihak Negara harus segera menjamin bahwa tidak akan ada korban diskriminasi ras, warna kulit, gender, bahasa, usia, agama, afiliasi politik, atau status sosial atau ekonomi, dengan tujuan atau dampak yang membatalkan atau merusak pemanfaatan yang adil, atau penerapan hak atas pangan atau akses mereka terhadap sumber daya produktif.

---

<sup>5</sup> Extraterritorial Obligations (ETOs) atau kewajiban Ekstrateritorial merupakan kewajiban hak asasi manusia milik Negara terhadap masyarakat yang tinggal di negara lain. Hal ini mencakup kewajiban untuk menghormati dan melindungi hak asasi manusia di luar negeri, serta kewajiban untuk bekerja sama di tingkat internasional untuk perwujudan hak asasi manusia secara universal. Informasi lebih lanjut, silakan cek: <http://www.etoconsortium.org/>

### 3. Hak atas Pangan dan Gizi di Indonesia – Kerangka Kerja Hukum

#### 3.1. Sistem Hukum dan Hirarki Perundang-undangan dan Peraturan

Setelah jatuhnya rezim Suharto, Indonesia mengalami perubahan dalam sistem ketatanegaraan, bahkan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) mengalami empat kali perubahan (Lindsey 2002:224). Indonesia adalah negara berbasis hukum (Perubahan ke-empat UUD 1945: Pasal 1[3]), maka struktur negara dan segala alat-alat kekuasaan pemerintahan didasarkan pada hukum, pada jaminan hak asasi manusia yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar, dan pada prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak serta menjamin keadilan bagi setiap orang atas penyalahgunaan kewenangan oleh pihak yang berkuasa (Asshidiqie 2003:3). Prinsip negara hukum, yaitu pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi sebagai hukum dasar dan tidak bersifat aboslutisme dalam artian kekuasaan tidak terbatas. Prinsip ini mengandung makna ada pembagian kekuasaan negara dan pembatasan kekuasaan (Huda 2011:17). Konsep negara konstitusional atau negara di bawah kekuasaan hukum (*Rechtsstaat*) diintegrasikan ke dalam sistem hukum.<sup>6</sup> Sistem hukum nasional tersebut mencakup kegiatan pembuatan aturan, pelaksanaan atau penerapan hukum dan peradilan atas pelanggaran hukum.

Prinsip *check and balance*<sup>7</sup> tercermin dalam pasal 11 UUD 1945 (Amandemen ke-empat), yang menetapkan bahwa Presiden Republik ini, dengan persetujuan DPR menyatakan perang membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Pasal 20 UUD 1945 (Amandemen pertama) memberikan kewenangan eksklusif kepada DPR untuk membentuk undang-undang. Menurut ahli hukum konstitusional Indonesia, Asshidiqie, persetujuan lembaga legislatif atas ratifikasi perjanjian Internasional merupakan bentuk dari fungsi pengawasan kepada lembaga eksekutif (Asshidiqie, 2010:299-300). Dalam hubungan penerimaan hukum internasional ke dalam sistem hukum nasional, penerapannya bisa melalui inkorporasi langsung (*monisme*) atau secara tidak langsung, sesuai dengan prosedur nasional politik dan/atau hukum – biasanya melibatkan kewenangan legislatif dan eksekutif (*dualisme*).<sup>8</sup> Pemberlakuan perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional suatu negara tergantung pada kebiasaan yang berlaku yang kemudian dituangkan ke dalam konstitusi negara masing-masing. Intinya apakah *monisme* atau *dualisme* dapat dilihat dari konstitusinya (Starke 1984:73-74). Di Indonesia, sistem *dualisme* diterapkan (Dewanto 2008:336)<sup>9</sup>. UUD 1945 tidak mengatur hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional, namun hanya mengatur prosedur bagi DPR untuk menyetujui ratifikasi perjanjian internasional dengan negara lain yang harus ditandatangani presiden. Dalam hal penerapan hukum internasional ke dalam sistem hukum nasional Indonesia dengan menerapkan transformasi, dengan asumsi bahwa hukum internasional dapat diterapkan ke dalam sistem peradilan Indonesia, hukum internasional

<sup>6</sup> Menurut Lawrence Friedman, sebuah sistem hukum terdiri dari komponen struktural atau struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum dari subyek hukum yang mungkin dapat mengkonstitusikan pemegang hak dan pengembian tugas. Lihat Friedman 1975:14-6.

<sup>7</sup> Asshidiqie (2003) menulis bahwa setiap cabang wewenang mengendalikan dan menyeimbangkan kekuatan cabang wewenang lain. Menurut Lindsey (2002:247), Indonesia diidentifikasi untuk menerapkan sistem hibrid dengan konsep pembagian kekuasaan/wewenang karena tidak tegas dalam menerapkan sistem pemisahan kekuasaan diantara tiga cabang wewenang (eksekutif, legislatif, dan yudisial).

<sup>8</sup> Teori inkorporasi menganggap undang-undang internasional sebagai bagian dari sistem nasional agar perjanjian internasional terkait pengesahan negara juga akan menjadi bagian dari undang-undang nasional negara. Jika tidak, teori transformasi menjelaskan bahwa hukum internasional dan hukum nasional adalah berbeda, pisahkan sistem hukum yang hanya dapat menjadi bagian dari undang-undang internasional melalui sebuah proses transformasi dalam bentuk ketetapan peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif (Sheldon 2011:7-8).

<sup>9</sup> Namun, beberapa cendikia hukum mengklaim bahwa Indonesia menganut *monist*. Lihat <http://law.emory.edu/eilr/content/volume-28/issue-1/recent-developments/international-law-indonesian-legal-system.html>

tersebut perlu ditransformasi dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang diakui di Indonesia (undang-undang atau peraturan presiden)

Dalam peraturan sistem hukum (negara hukum), hukum dimaknai sebagai kesatuan hierakis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi yang menghendaki adanya supremasi konstitusi sekaligus perwujudan demokrasi karena konstitusi merupakan perwujudan perjanjian sosial tertinggi (Asshidique 2005:152-62). Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa “Pancasila<sup>10</sup> merupakan sumber segala sumber hukum negara” dan di Pasal 3 menyebutkan bahwa Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan “hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan”. Artinya dalam pengertian hierarki hukum, konstitusi merupakan sumber legitimasi atau landasan bagi peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam Pasal 7 ayat (1) disebutkan bahwa “jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas (a) Undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang “Pancasila”; (d) Peraturan Pemerintah; (e) Peraturan Presiden; (f) Peraturan Daerah Provinsi; (g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa ‘jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksaan Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri Kabinet, Lembaga, Institusi atau Komisi setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah Undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

### 3.2. Konteks Hak Asasi Manusia di Indonesia

Salah satu ciri dari suatu negara hukum adalah adanya jaminan dan perlindungan hak asasi manusia yang harus dihormati dan dijunjung tinggi oleh pejabat-pejabat negara sebagai pengemban tugas negara dan seluruh warga negaranya sebagai pemegang hak. Secara historis, sebelum amandemen keempat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, ketentuan hak asasi manusia dan hak warga negara hanya disebutkan dalam tujuh Pasal: hak atas pekerjaan diatur oleh Pasal 7 ayat (1) dan (2), kemerdekaan berserikat dan berkumpul diatur oleh Pasal 28, kebebasan beragama diatur oleh Pasal 29, hak atas pendidikan diatur oleh Pasal 31 ayat (1) dan perlindungan untuk kaum miskin dan anak-anak terlantar yang diatur oleh Pasal 34.

Fase baru ketentuan-ketentuan hak asasi manusia di Indonesia terjadi setelah momentum perubahan rezim<sup>11</sup> di tahun 1998. Amandemen ke-empat Undang-Undang Dasar 1945 memperluas ruang lingkup perlindungan hak asasi manusia. Pasal 28 dalam teks terbaru dikhususkan bagi prinsip-prinsip hak asasi manusia. Pasal ini menjamin hak asasi manusia yang berlaku secara universal, baik hak sipil dan politik maupun hak ekonomi, sosial dan budaya (Hadiprayitno 2010a:125). Pasal 28A sampai 28J menegaskan komitmen negara untuk menghormati, melindungi, memenuhi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia di Indonesia. Pasal 28I ayat (4) menetapkan bahwa

<sup>10</sup> Pancasila merupakan landasan filosofi resmi Negara Indonesia. “Panca” berarti lima dan “Sila” berarti prinsip. Pancasila terdiri dari lima prinsip yang saling terkait dan tidak terpisahkan, yaitu: 1) Ketuhanan Yang Maha Esa, 2) kemanusiaan yang adil dan beradab, 3) persatuan Indonesia, 4) kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan 5) keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

<sup>11</sup> Pertama, Surat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia diadopsi. Surat Ketetapan ini terdiri dari sudut pandang dan posisi Indonesia terhadap Hak Asasi Manusia, yang kemudian digunakan sebagai dasar penyusunan UU No.39/1999 tentang hak asasi manusia (Arinanto 2003:21-30). Kedua, pengesahan UU 39/1999 tentang hak asasi manusia, UU 26/2000 tentang pengadilan hak asasi manusia dan pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Ketiga, norma dan prinsip-prinsip hak asasi manusia diadopsi ke dalam konstitusi Indonesia.

perlindungan, penggalakkan, penegakkan dan pemenuhan hak asasi manusia merupakan tanggung jawab Negara, terutama Pemerintah. Pasal 28J ayat (1) UUD 1945 menetapkan bahwa “Setiap orang memiliki tugas untuk menghormati hak asasi manusia orang lain dalam kehidupan komunitas, bangsa, dan bernegara.” Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No 39 Tahun 1999, menjelaskan tentang pemahaman hak asasi manusia bahwa “Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara hukum, Pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia”. Undang-Undang HAM ini mengadopsi prinsip-prinsip kesetaraan dan non-diskriminasi, dan hak masyarakat adat terlepas dari prinsip-prinsip menentukan nasib sendiri. Undang-undang ini melindungi hak untuk diperlakukan sama, hak untuk hidup, hak untuk mendapatkan keadilan, kebebasan individu dari perbudakan, hak keyakinan politik dan beragama, dan kebebasan menyatakan pendapat. Terkait dengan hak ekonomi, sosial dan budaya, berbagai hak yang diakui secara internasional juga dijamin oleh undang-undang ini, seperti hak atas properti dan kepemilikan, hak untuk bekerja, dan hak atas pendidikan (Hadiprayitno 2010b:142).

Amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut dijabarkan lebih lanjut ke dalam Pasal 71 dan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (juga dikenal dengan Undang-undang HAM). Pasal 71 menyatakan bahwa “Pemerintah wajib dan bertanggung jawab untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang Hak Asasi Manusia yang diterima oleh Negara Republik Indonesia. Pasal 72 mengatur bahwa “tugas dan tanggung jawab Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, meliputi langkah implementasi yang efektif di bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain. Sejak saat ini, Indonesia telah meratifikasi beberapa instrumen hak asasi manusia internasional, yaitu, Konvenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (yang diratifikasi melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2005)<sup>12</sup>, Konvenan Hak Sipil dan Politik (diterjemahkan ke dalam UU 12 Tahun 2005), Konvensi Hak Anak melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990, Konvensi Penghapusan segala bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan melalui Undang-undang Nomor 7 tahun 1984, Konvensi Anti Penyiksaan yang tidak manusiawi atau merendahkan melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1998, Konvensi Penghapusan segala bentuk Diskriminasi Rasial yang diterjemahkan melalui Undang-undang Nomor 29 tahun 1999, Konvensi tentang Hak-Hak Penyandang Disabilitas melalui Undang-undang Nomor 19 Tahun 2011, dan Konvensi tentang Perlindungan Hak-Hak Pekerja Migran dan anggota keluarganya melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012.<sup>13</sup> Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa ketentuan-ketentuan hak-hak asasi manusia telah diadopsi ke dalam sistem hukum dan konstitusi Indonesia itu berasal dari Konvensi Internasional dan Deklarasi Universal tentang hak asasi manusia serta berbagai instrumen internasional lainnya. Dengan demikian hak atas pangan adalah hak yang sah dalam sistem hukum di Indonesia dan ini memiliki dua arti: pertama, setiap warga negara Indonesia memiliki hak atas pemenuhan dan akses pangan, dan kedua pelanggaran atas hak atas pangan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai hukum dan ketentuan yang berlaku di Indonesia.

<sup>12</sup> ICESCR disahkan pada UU 11 tahun 2005 (Pengesahan ICESCR). Lembaran Negara pada Oktober 28, 2005, No 118 (2005) dan Tambahan Lembaran Negara No 4557. Lembaran Negara adalah sumber yang memiliki wewenang untuk perundang-undangan UU Indonesia.

<sup>13</sup> Lihat daftar UU dan peraturan yang mengesahkan perjanjian internasional sebagai bagian referensi kajian ini



### 3.3. Hak atas Pangan dan Gizi dalam UUD Indonesia

Akses terhadap sumber daya alam dan keuangan merupakan hal mendasar untuk mewujudkan hak manusia atas pangan dan gizi. Akses serupa juga dapat berlaku secara langsung, misalnya: memiliki akses atas sumber daya alam dan kesempatan yang setara untuk menanam pangan untuk konsumsi sendiri, atau secara tidak langsung, mis. melalui akses kegiatan berpendapatan yang memungkinkan produksi dan pembelian pangan dengan upah dan gaji yang memadai atau akses terhadap perlindungan sosial saat tidak tersedia akses pada sumber daya apapun. Hak atas pangan tidak dapat dipisahkan dari hak atas tanah dan hak untuk mendapatkan pekerjaan (Tomasevki 1985:1 324, Ganesh 2010: 1206-13). Hak atas pangan secara intrinsik terkait dengan hak asasi manusia lain, mulai dari akses atas keadilan, hak para pekerja dan hak atas informasi dan atas pendidikan (Vidar 2006:6)

Untuk menilai bagaimana kualitas perlindungan hak, dalam hal ini hak atas pangan, kita harus melihat bagaimana ketentuan-ketentuan hak tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangnya. Menurut George Kent, hak atas pangan memerlukan tindakan nyata Pemerintah untuk melindungi hak atas pangan dan memastikan setiap orang memiliki pangan yang memadai secara berkelanjutan, baik di masa sekarang maupun di masa mendatang (Kent 2005:97).

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945<sup>14</sup> mengakui perlindungan hak atas pangan secara implisit melalui ketentuan yang berkaitan dengan hak atas standar hidup yang layak, kehidupan yang bermartabat, jaminan sosial maupun hak atas pekerjaan. Antara lain;

- Pasal 27 ayat (2) menyatakan “tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Berdasarkan rumusan pasal ini, hak atas pangan terkait erat dengan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Jika hak atas pekerjaan terpenuhi secara tindak langsung akan berdampak pada kemampuan warga negara untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, termasuk pangan sehingga dapat memenuhi kebutuhan pangan sendiri.
- Pasal 28 A menyatakan “setiap orang berhak untuk hidup serta berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya” (Amandemen kedua). Pangan merupakan elemen yang sangat penting untuk mengamankan hak untuk hidup yang harus dihormati, dilindungi, dan dipenuhi oleh Negara.
- Pasal 28 C menyebutkan bahwa “setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu, pengetahuan, seni dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya demi kesejahteraan umat manusia” (Amandemen kedua). Pasal ini menunjukkan pangan adalah kebutuhan dasar yang harus dijamin, dilindungi dan dipenuhi demi meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan manusia.
- Pasal 28 D ayat (1) menyatakan “setiap orang berhak untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum perundang-undangan yang adil, serta perlakuan hukum yang setara” (Amandemen kedua). Ketentuan ini menunjukkan bahwa setiap orang memiliki hak untuk mengakses keadilan dengan menyampaikan petisi, keluhan, dan tuntutan hukum baik dalam perkara pidana, perdata dan tata usaha negara jika haknya atas pangan dilanggar.
- Pasal 28 D ayat (2) menyatakan “setiap orang berhak untuk bekerja dan menerima remunerasi dan perlakuan yang adil dan sesuai dalam hubungan kerja” (Amandemen kedua). Hak untuk bekerja menunjukkan bahwa akses setiap orang terhadap pekerjaan harus dijamin sebagai kapabilitas mendasar untuk mengakses pasokan pangan.

<sup>14</sup> Menurut Vidar, Indonesia memiliki perlindungan konstitusional Hak atas Pangan tingkat menengah karena konstitusi Indonesia secara implisit memberikan perlindungan untuk Hak atas Pangan melalui ketentuan yang lebih luas dalam menghadapi hak atas standar hidup yang layak, perlindungan sosial, dan hak pekerja. (Vidar 2006: 23).

- Pasal 28 H ayat (1) menyatakan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan bathin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan” (Amandemen kedua). Pernyataan tentang hak untuk hidup secara sehat menunjukkan kemampuan untuk memiliki akses terhadap makanan sehat dan aman.
- Pasal 28 H ayat (2) menyatakan bahwa “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan” (Amandemen kedua). Ketentuan ini menunjukkan bahwa setiap orang memiliki hak yang sama untuk mendapatkan kemudahan dan kesempatan yang setara dan diperlakukan secara imparsial dan adil.
- Pasal 28 H ayat (3) menyatakan “setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”. Berdasarkan pasal ini dapat disimpulkan jaminan sosial merupakan salah satu bagian pemenuhan hak atas pangan agar setiap orang dapat mengembangkan diri secara utuh dan hidup bermartabat sebagai manusia. Hak atas pangan berkaitan erat dengan pengembangan diri manusia.
- Pasal 34 (1) menyatakan “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara” (Amandemen ke-empat), menyiratkan kewajiban Negara untuk memenuhi hak atas pangan untuk fakir miskin dan anak-anak terlantar.
- Pasal 28 I ayat (4) menyatakan bahwa “perlindungan, pemajuan dan penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama pemerintah”. (Amandemen kedua). Rumusan pasal ini menunjukan negara berkewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia. Negara harus memperhitungkan dengan secara cermat untuk dipenuhinya hak atas pangan, dalam bentuk mengatur alokasi kepemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam secara adil. Kewajiban atas hasil mengharuskan negara mencapai target tertentu, terkait hak atas tanah, mengharuskan peningkatan jumlah perempuan, petani kecil dan tak bertanah mendapatkan kepemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya.

#### 3.4. Hak atas Pangan dan Gizi dalam Hukum dan Perundang-undangan

Terdapat berbagai peraturan perundang-undangan yang menyebutkan pengakuan hak atas pangan sebagai hak asasi manusia. Contohnya: Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menyatakan bahwa Negara menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi manusia setiap warga negara, sehingga negara berkewajiban menjamin kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan. Kemudian dalam pasal 1 ayat (11) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 menegaskan bahwa Kedaulatan Pangan adalah hak negara<sup>15</sup> dan bangsa yang secara mandiri dapat menentukan kebijakan pangannya, yang menjamin hak atas pangan bagi rakyatnya, serta memberikan hak bagi masyarakatnya untuk menentukan sistem pertanian pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal. Selain itu, Undang-Undang Pangan Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan (selanjutnya disebut Undang-undang Pangan) pada ketentuan menimbang (a) menyatakan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumberdaya manusia yang berkualitas dan pada ketentuan menimbang (b) menyatakan bahwa negara berkewajiban untuk terus mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perorangan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal. Selanjutnya, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 tentang

<sup>15</sup> Mengenai bagaimana Indonesia menetapkan “Kedaulatan Pangan”, lihat Tabel 1 hal. 16.

Penanganan Fakir Miskin<sup>16</sup>, dalam Pasal 3 menyatakan bahwa fakir miskin berhak memperoleh kecukupan pangan, sandang dan perumahan.

Ada 41 peraturan setingkat undang-undang dan 29 peraturan dibawah undang-undang yang memiliki keterkaitan dengan hak atas pangan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Peraturan tersebut dapat dikelompokkan dalam dimensi pengakuan hak atas pangan sebagai berikut:

- Pengakuan secara eksplisit dan langsung pada hak atas pangan;
- Pengakuan secara implisit hak atas pangan melalui pengakuan hak secara luas, (misalnya, hak hidup, hak atas penghidupan yang layak, perlindungan kepada kelompok tertentu; perempuan anak, petani, nelayan, masyarakat adat, penyandang disabilitas, dan korban bencana;
- Pengakuan hak atas tanah, reforma agraria, hak atas sumberdaya alam; hak atas pekerjaan, dan hak untuk mendapatkan upah minimum;
- Pengakuan atas pentingnya perlindungan lahan pertanian, hak konsumen, keamanan pangan, perdagangan; perlindungan panen tanaman pangan.

Seperti yang sudah disebutkan bahwa Konstitusi Indonesia mengakui perlindungan hak atas pangan secara implisit melalui ketentuan yang berkaitan dengan hak atas standar hidup yang layak, kehidupan yang bermartabat, jaminan sosial maupun hak atas pekerjaan (seperti di Pasal 27 ayat (2), Pasal 28 A, Pasal 28 C ayat (1), Pasal 28 H ayat (1, 3), Pasal 34 dan Pasal 28 I sebagai prinsip arahan kebijakan negara untuk perlindungan, pemajuan dan pemenuhan hak asasi manusia, termasuk hak atas pangan. Penamaan khusus “hak atas pangan” hanya disebutkan dalam 2 (dua) Undang-Undang yaitu Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan Undang-Undang Negara Republik Indonesia 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Namun kedua Undang-undang tersebut tidak mendefinisikan hak atas pangan lebih lanjut. Sedangkan, penamaan “ketahanan pangan” disebutkan dalam 11 peraturan perundang-undangan<sup>17</sup>.

Terdapat perbedaan yang kaku antara pengakuan implisit pada hak atas pangan pada Undang-Undang Dasar 1945 dan berbagai penamaan ketahanan pangan yang dijelaskan dalam pengelolaan pangan secara detail dalam istilah pengadaan, distribusi, impor, ekspor, administrasi rantai pangan, dan kebijakan berorientasi pasar. Ketahanan Pangan sebagai sebuah konsep teknis dan tidak termasuk dalam hak asasi manusia. Menurut Mechlem (2004:643), perbedaan antara ketahanan pangan dan hak atas pangan adalah pada tujuan dan metodenya. “Kebijakan ketahanan pangan bertujuan untuk mencapai ketahanan pangan, hak atas pangan diterapkan untuk mencapai hak atas pangan sepenuhnya.” Namun, kedua konsep tersebut menekankan ketersediaan pangan, akses terhadap pangan, keamanan pangan serta penerimaan budaya. Tujuan ketahanan pangan secara substansi muncul dalam beberapa argumen, dari pertimbangan moral sampai pendekatan berorientasi pasar. Hak atas pangan diidentifikasi dalam ide untuk menghormati martabat manusia dan pengakuan prinsip dasar hak asasi manusia, seperti universalitas, hal yang tidak dapat dicabut, dan interdependensi. Tabel di bawah ini menjelaskan definisi umum serta definisi dari empat istilah berikut yang dimaksud dalam (beberapa cukup sering disebutkan) dalam peraturan perundang-undangan Indonesia yang terkait dengan pangan: hak atas pangan, ketahanan pangan, kedaulatan pangan dan swasembada pangan.

<sup>16</sup> Menurut UU 13, fakir miskin adalah mereka yang tidak memiliki sumber penghidupan dan/atau memiliki sumber penghidupan namun tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya untuk menjalani hidup yang layak bagi dirinya sendiri dan keluarganya (UU13/2011: Pasal.1).

<sup>17</sup> Lihat daftar sebelas peraturan perundang-undangan pada bagian referensi kajian ini.

**Tabel 1: Definisi – Hak atas Pangan – Ketahanan Pangan – Kedaulatan Pangan – Swasembada Pangan**

Istilah	Definisi dalam Dokumen/Perjanjian Internasional	Definisi dalam Hukum/Ketentuan Indonesia
<b>Hak atas Pangan</b>	<p>“Semua orang memiliki hak untuk mendapatkan standar hidup yang layak dalam hal kesehatannya sendiri serta anggota keluarganya, termasuk pangan, pakaian, perumahan, layanan medis dan layanan sosial yang dibutuhkan, serta hak atas ketahanan dalam hal jika terjadi pengangguran, sakit, disabilitas, meninggalnya pasangan hidup, usia tua, atau peristiwa yang menimpa kehidupannya yang terjadi di luar kendalinya.” (Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia, Pasal 25)</p> <p>“1. Pihak-pihak Negara terhadap Kovenan yang ada saat ini mengakui hak setiap orang untuk mendapatkan standar kehidupan yang layak untuk dirinya sendiri dan anggota keluarganya, termasuk pangan yang layak, pakaian, dan perumahan, serta untuk terus menerus memperbaiki kehidupannya. Negara Pihak akan mengambil langkah yang tepat untuk memastikan bahwa hak ini dapat diwujudkan, mengakui hal ini dapat memperngaruhi pentingnya kerjasama internasional berdasarkan pada persetujuan yang bebas.</p> <p>2. Negara Pihak terhadap Kovenan ini mengakui hak mendasar untuk setiap orang agar dapat terbebas dari kelaparan, harus mengambil langkah-langkah, baik secara individu dan melalui kerjasama internasional termasuk program-program spesifik yang dibutuhkan: (a) untuk meningkatkan metode produksi, konservasi, dan distribusi pangan dengan sepenuhnya memanfaatkan pengetahuan teknis dan ilmiah, dengan mensosialisasikan pengetahuan prinsip gizi dan dengan mengembangkan atau memperbarui sistem agraria agar dapat mencapai perkembangan dan penggunaan yang paling efisien dari sumber daya alam; (b) mempertimbangkan masalah baik dari sisi negara yang mengimpor maupun yang mengeksport makanan, untuk memastikan distribusi pasokan pangan dunia yang adil terkait dengan kebutuhan. (Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Pasal 11)</p>	<p>UUD 1945 mengakui Hak atas Pangan hanya secara implisit melalui ketentuan yang terkait dengan hak atas standar penghidupan yang layak, hidup bermartabat, perlindungan sosial dan hak atas pekerja.</p>



	Hak atas pangan “terwujud ketika setiap laki-laki, perempuan dan anak, sendiri atau dalam komunitas bersama yang lainnya, memiliki akses fisik dan ekonomi sepanjang waktu kepada pangan yang layak atau cara-cara untuk mendapatkannya. (Komentar Umum 12 ICESCR)	
<b>Ketahanan Pangan</b>	Ketahanan Pangan terwujud “saat semua orang, dapat selalu memiliki akses fisik, sosial dan ekonomi untuk mendapatkan makanan yang mencukupi, aman dan bergizi yang memenuhi kebutuhan pangan dan preferensi pangan mereka agar dapat hidup aktif dan sehat.” (FAO)	Ketahanan Pangan hadir “saat semua orang, dapat selalu memiliki akses fisik, sosial dan ekonomi untuk mendapatkan makanan yang mencukupi, aman dan bergizi yang memenuhi kebutuhan pangan dan preferensi pangan mereka agar dapat hidup aktif dan sehat.” (UU Pangan 18/2012)
<b>Kedaulatan Pangan</b>	Kedaulatan Pangan merupakan konsep yang muncul menurut masyarakat yang menentukan pangan mereka sendiri dan model produksi pangan sendiri (seperti pertanian dan perikanan), menentukan sejauh mana mereka ingin bisa menjadi mandiri dan melindungi produksi pangan domestik dan mengatur perdagangan guna mencapai tujuan pengembangan berkelanjutan. (La Via Campesina) <sup>18</sup>	Kedaulatan Pangan merupakan hak negara dan bangsa untuk secara mandiri menerbitkan kebijakan pangan yang menjamin Hak atas Pangan bagi masyarakat dan memberi hak tersebut untuk masyarakat guna membangun sistem pangan yang sesuai dengan sumber daya setempat yang berpotensi. (UU Pangan 18/2012).  Definisi ini tidak sejalan dengan definisi Kedaulatan Pangan yang dipahami oleh pergerakan sosial, seperti La Via Campesina.  Kedaulatan pada Undang-undang Republik Indonesia merujuk pada kedaulatan negara dan bangsa untuk menyusun peraturan nasional, tanpa campur tangan asing, sehingga tidak terkait secara langsung dengan sistem produksi dan distribusi pangan.
<b>Swasembada Pangan</b>	“Konsep Swasembada Pangan pada umumnya diartikan sejauh mana sebuah negara dapat memenuhi kebutuhan pangannya dari produksi dalam negerinya sendiri” (FAO) <sup>19</sup>	Swasembada Pangan merupakan kemampuan sebuah negara dan bangsa dalam memproduksi berbagai makanan secara domestik yang dapat menjamin pemenuhan permintaan pangan yang mencukupi untuk setiap individu, melalui penggunaan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi serta kearifan lokal dengan martabat. (Undang-undang pangan 18/2012)

<sup>18</sup> Untuk informasi lebih lanjut, lihat “Deklarasi Nyéléni” (2007). Tersedia di: [viacampesina.org/en/index.php/main-issues-mainmenu-27/food-sovereignty-and-trade-mainmenu-38/262-declaration-of-nyeli](http://viacampesina.org/en/index.php/main-issues-mainmenu-27/food-sovereignty-and-trade-mainmenu-38/262-declaration-of-nyeli).

<sup>19</sup> <http://www.fao.org/docrep/004/x3936e/x3936e03.htm>

Pada bagian ini mencoba menjelaskan komponen hak atas pangan dan gizi dan kewajiban negara dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Negara Republik Indonesia 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Presiden Republik Indonesia Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi dan Peraturan perundangan-undangan yang terkait lainnya. Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang tersebut akan di lihat berdasarkan isi normatif atau komponen hak atas pangan dan kewajiban negara yang ditegaskan dalam Komentar Umum No 12 Konvenan Internasional Hak Ekonomi Sosial Budaya, terutama dalam aspek ketersediaan pangan, aksesibilitas (ekonomi dan fisik), kebutuhan asupan gizi, bebas dari berbagai zat berbahaya, penerimaan budaya dan konsumen, dan terakhir dalam aspek kewajiban negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak atas pangan dan gizi.

### **3.4.1. Kecukupan Pangan**

Pengertian “gizi”, menurut Peraturan Pemerintah tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, yaitu pangan yang terdiri atas karbohidrat, protein, lemak, vitamin, mineral, serat, air dan komponen lain yang bermanfaat bagi pertumbuhan dan kesehatan manusia (Undang-Undang Nomor 17/2015: Pasal 1 [4]). Angka Kecukupan Gizi<sup>20</sup> untuk rata-rata kecukupan energi dan protein bagi penduduk Indonesia masing-masing adalah 2150 kilokalori per orang per hari dan 57 gram per hari pada tingkat konsumsi (AR9/2016: Pasal 4[1]). Dalam rangka meningkatkan pemenuhan kuantitas dan kualitas konsumsi pangan masyarakat yang memenuhi kebutuhan asupan gizi yang seimbang, pemerintah menetapkan kebijakan gizi untuk perbaikan gizi masyarakat dan menyusun rencana aksi pangan dan gizi setiap lima tahun melalui pemenuhan kebutuhan gizi ibu pra-hamil, ibu hamil, ibu menyusui, bayi, balita, dan kelompok rawan gizi (Undang-Undang Pangan Tahun 2012: 63 [1,2,3]. Rencana aksi pangan dan gizi bertujuan menciptakan sumber daya manusia yang berkualitas dan kompetitif melalui strategi sistem pangan yang diperkuat (terkait produksi, distribusi, dan konsumsi pangan) juga konseling dan pendidikan gizi. Upaya perbaikan status gizi masyarakat dilaksanakan melalui: a) perbaikan pola konsumsi pangan, baik perseorangan maupun masyarakat dengan kandungan gizi beragam, seimbang dan aman; <sup>21</sup> b) penetapan persyaratan perbaikan atau pengayaan gizi pangan tertentu<sup>22</sup> yang diedarkan dalam rangka penanggulangan masalah gizi dan pangan; c) penetapan persyaratan khusus mengenai komposisi pangan untuk meningkatkan kandungan gizi pangan olahan yang diperdagangkan; <sup>23</sup> d) pemenuhan kebutuhan gizi masyarakat, terutama bagi ibu hamil, ibu menyusui, bayi, balita, dan kelompok rawan pangan lainnya; dan e) peningkatan konsumsi pangan hasil produk ternak, ikan, sayuran, buah-buahan, dan umbi-umbian lokal (GR17/2015: Pasal 37[2]). Dalam mengembangkan upaya perbaikan atau pengayaan gizi, pemerintah memberlakukan standar nasional keamanan dan kualitas pangan secara wajib bagi pangan yang diedarkan (GR17/2015: Pasal 38[3]).<sup>24</sup> Perbaikan gizi ditujukan untuk meningkatkan tingkat mutu gizi perseorangan dan masyarakat, dan intervensi kesehatan wanita bertujuan untuk menjaga kesehatan ibu sehingga

<sup>20</sup> Tingkat Kecukupan Gizi adalah rata-rata kecukupan gizi per hari untuk semua orang berdasarkan usia, jenis kelamin, berat, kegiatan tubuh untuk mencapai tingkat kesehatan terbaik.

<sup>21</sup> Aksi konkret bergantung pada keputusan provinsi yang disusun oleh Dinas Kesehatan di tingkat pemerintah daerah. Banyak upaya seperti itu bertujuan untuk menyediakan pendidikan gizi. Tanggung jawab badan pemerintahan dikhususkan pada GR 17/2015 dan Peraturan Menteri Kesehatan No 75/2013.

<sup>22</sup> Hal ini dilakukan melalui fortifikasi pangan.

<sup>23</sup> Ketentuan khusus yang tercakup tidak disebutkan secara spesifik pada GR 17/2015. Peraturan Pemerintah No. 21/2005 menyediakan klarifikasi yang lebih baik mengenai implikasi modifikasi genetik dan sejauh mana modifikasi genetik dapat diperbolehkan dan didistribusikan.

<sup>24</sup> Pelaksanaan standarisasi nasional diputuskan oleh menteri kabinet terkait yang bertanggung jawab untuk industri, pertanian, perikanan atau melalui kepala agensi terkait sejalan dengan kewenangan dan pekerjaan masing-masing, bersama upaya untuk melakukan koordinasi dengan kepala agensi yang bertanggung jawab dalam isu-isu standarisasi nasional.

mampu melahirkan generasi yang sehat dan berkualitas serta mengurangi angka kematian ibu (Undang-Undang 36/2009: Pasal 126[1]) serta setiap bayi berhak mendapatkan air susu ibu eksklusif sejak dilahirkan selama 6 (enam) bulan (Undang-Undang 36/2009: Pasal 128[1]).<sup>25</sup>

Status gizi tidak hanya tergantung pada asupan makanan bergizi tetapi juga pada pelayanan kesehatan dasar yang baik dan kualitas perawatan yang memadai, khususnya untuk anak-anak (Kent 2005: 21). Malnutrisi biasanya bukan akibat dari kurangnya pangan yang ada di tingkat masyarakat tetapi dari distribusi pangan yang timpang. Undang-Undang Pangan Indonesia mendefinisikan “keamanan pangan” sebagai kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia (Undang-Undang 18/2012: Pasal 67[2]). Pemerintah pusat dan pemerintah daerah menyelenggarakan intervensi keamanan pangan untuk menjamin terwujudnya keamanan pangan di setiap rantai pangan, penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria keamanan pangan (Undang-Undang 18/2012: Pasal 68[1,2]). Pemeliharaan keamanan pangan dilakukan melalui sanitasi pangan, pengaturan terhadap bahan pangan tambahan, pengaturan terhadap produk rekayasa genetik,<sup>26</sup> pengaturan terhadap radiasi pangan, dan pemberian jaminan keamanan untuk keamanan dan kualitas pangan (Undang-Undang 18/2012: Pasal 86[1]) melalui sertifikasi kualitas pangan<sup>27</sup> (GR 28/2004: Pasal 32[1,3]). Setiap orang yang memproduksi dan memperdagangkan pangan dilarang memperdagangkan pangan yang tidak sesuai dengan keamanan dan mutu pangan yang tercantum dalam label kemasan (Undang-Undang 18/2012: Pasal 89) dan mengedarkan pangan tercemar.<sup>28</sup> Dalam hal ini, pemerintah nasional dan pemerintah daerah melakukan pengawasan dan pencegahan secara berkala terhadap kadar atau kandungan cemaran pada pangan (Undang-Undang 18/2012: 92[1]). Dalam Undang-Undang Kesehatan, setiap orang dan/atau badan hukum yang memproduksi, mengolah, serta mendistribusikan makanan dan minuman yang diperlukan untuk memproduksi dan mengedarkan teknologi rekayasa genetik harus menjamin sebelumnya bahwa makanan dan minuman terkait aman bagi manusia,<sup>29</sup> ternak yang dimakan manusia, dan lingkungan (Undang-Undang 36/2009: Pasal 109).

Sebagai tambahan, pemenuhan hak atas pangan dan gizi melampaui kebutuhan biologis akan pangan. Tentu seseorang dapat menyediakan pangan mengikuti ketentuan perorangan terkait gizi. Tetapi saat seseorang menyajikan menu daging sapi bagi umat Hindu di Bali, atau menghidangkan

<sup>25</sup> Terdapat sebetulnya tindakan hukum terkait Kode Internasional bagi Pemasaran Pengganti Air Susu Ibu dan resolusi-resolusi relevan selanjutnya yang diadopsi Majelis Kesehatan Dunia (Koden). Akan tetapi, legalisasi hanya melindungi hak menyusui eksklusif pada 6 bulan pertama setelah kelahiran. Legislasi saat ini melarang produsen dan distributor untuk melakukan promosi dan pembuatan iklan susu formula bagi bayi di bawah 6 bulan di sarana kesehatan, dan demikian juga, sarana kesehatan dan pekerja kesehatan tidak diperbolehkan menjual, memberikan, atau mempromosikan susu formula pada bayi-bayi tersebut. Juga terdapat beberapa batasan-batasan tertentu dalam pemasangan label dan pembuatan iklan produk susu untuk bayi di bawah satu tahun.

Lihat: [https://www.unicef.org/indonesia/media\\_25472.html](https://www.unicef.org/indonesia/media_25472.html)

<sup>26</sup> GMO diperbolehkan di Indonesia. GR 21/2005 menyatakan bahwa produk-produk GMO harus lulus penilaian risiko dan prosedur pembersihan.

<sup>27</sup> Sertifikasi diwakili oleh sebuah tanda yang menyatakan kesesuaian pangan terkait dengan standar nasional wajib untuk pemenuhan ketentuan kualitas pangan yang merupakan bagian dari pemeriksaan pangan sebelum dirilis ke publik.

<sup>28</sup> Pangan yang tercemar didefinisikan sebagai pangan yang mengandung racun, zat berbahaya, atau yang dapat membahayakan nyawa atau kesehatan manusia; yang melampaui batas maksimum kandungan bahan-bahan terlarang yang diperbolehkan hukum; yang mengandung bahan-bahan terlarang yang digunakan dalam proses produksi; yang mengandung senyawa rusak, apek, busuk, kotor atau memiliki senyawa yang berasal dari tanaman dan hewan belum berpenyakit atau yang sudah menjadi bangkai; dan diproduksi dengan metode terlarang atau yang sudah kadaluwarsa.

<sup>29</sup> Hukum mengharuskan setiap orang dan badan hukum yang memproduksi, mengolah, serta mendistribusikan untuk menjamin makanan dan minuman aman dikonsumsi. Ketentuan untuk memutuskan keamanan GMO adalah sesuai dengan GR 21/2005 melalui penilaian risiko (walaupun GR 21/2005 tidak mengklarifikasi hal ini secara detail jika dibandingkan dengan, misalnya konteks Eropa) dan informasi dan pemasangan label.

menu daging ayam yang tidak dipotong mengikuti ketentuan-ketentuan agama Islam<sup>30</sup> atau menghadirkan menu daging babi bagi umat muslim, meskipun kebutuhan gizi terpenuhi, hal tersebut dapat dianggap tidak memenuhi hak atas pangan dan gizi karena ketersediaan pangan harus dapat diterima secara budaya. Undang-undang Pangan menegaskan bahwa dalam rangka pemenuhan kuantitas dan kualitas konsumsi pangan masyarakat, penyediaan pangan tidak boleh bertentangan dengan agama dan keyakinan dan budaya masyarakat (Undang-Undang 18/2012: Pasal 59[b]) dan jaminan produk halal<sup>31</sup> bagi yang dipersyaratkan (Undang-Undang 33/2014: Pasal 1[2]; Undang-Undang Pangan: Pasal 69[f]). Undang-Undang terkait menetapkan bahwa perlindungan konsumen dilaksanakan dalam rangka menjamin keamanan dalam mengkonsumsi barang dagang<sup>32</sup> dan untuk meningkatkan martabat konsumen (Undang-Undang 8/1999: Pertimbangan 4). Intervensi produk halal bertujuan untuk memberikan jaminan keamanan produk dan ketersediaan produk halal bagi masyarakat dalam mengkonsumsi dan mempergunakan produk (Undang-Undang 8/1999: Pasal 3a).

### 3.4.2. Ketersediaan Pangan

Menurut Undang-Undang Pangan, ketersediaan pangan adalah kondisi tersedianya pangan dari hasil produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan nasional serta impor apabila kedua sumber utama tidak dapat memenuhi kebutuhan<sup>33</sup>. Pemerintah bertanggung jawab untuk memastikan ketersediaan pangan serta pengembangan produksi pangan lokal di provinsi hingga kabupaten/kecamatan (Undang-Undang 18 Tahun 2012: Pasal 12 [1, 2]). Undang-Undang juga menyatakan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah berkewajiban untuk meningkatkan pemenuhan kuantitas dan kualitas konsumsi pangan masyarakat (Undang-Undang 18 Tahun 2012: Pasal 59). Ketersediaan pangan seperti dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015, merupakan upaya pengadaan cadangan pangan pemerintah melalui pembelian pangan pokok tertentu produksi dalam negeri dilakukan dengan harga pembelian yang ditetapkan oleh pemerintah (GR 17 Tahun 2015, Pasal 7 [1, 2], 16[2]).<sup>34</sup> Selain itu, peningkatan ketersediaan pangan dilakukan melalui penganejaragaman pangan berbasis pada sumberdaya lokal dengan optimalisasi pangan lokal, pengenalan jenis pangan baru termasuk pangan lokal yang belum dimanfaatkan, peningkatan ketersediaan dan akses bibit dan tunas tanaman, ternak dan ikan, optimalisasi pemanfaatan lahan termasuk lahan pekarangan, serta pengembangan usaha pertanian dan perikanan (GR 17 Tahun 2015, Pasal 26[1]).

Undang-Undang perlindungan lahan pangan berkelanjutan berkontribusi dalam memastikan ketersediaan pangan melalui penetapan kawasan tertentu sebagai lahan pangan berkelanjutan, lahan pertanian tambahan selain kawasan-kawasan yang telah ditetapkan untuk pertanian berkelanjutan, kawasan lahan cadangan untuk pertanian pangan berkelanjutan (Undang-Undang 41 Tahun 2009,

<sup>30</sup> Lihat Opini (*fatwa*) Majelis Ulama Islam (MUI) 4/2003 dalam hal opini standar makanan *halal*. Poin ketiga mengacu pada cara penjagalan hewan, yang mana (1) yang diperbolehkan untuk melakukan penjagalan adalah seorang Muslim dan sudah dewasa (*'akil baligh*), (2) cara penjagalan adalah sah jika dilakukan (a) saat membaca *'basmalah'* ('dalam nama Tuhan') pada waktu penjagalan, (b) menggunakan alat pemotong tajam, (c) mengawasi penjagalan yang harus secara tepat memotong aliran darah, makanan, dan pernapasan hewan, (d) hewan harus sepenuhnya hidup sebelum penjagalan.

<sup>31</sup> Produk halal didefinisikan di sini sebagai produk apa saja yang telah dinyatakan demikian menurut Hukum Islam (*syari'ah*).

<sup>32</sup> "Barang" mengacu pada "setiap barang baik berbentuk maupun tidak, bergerak maupun tidak, dapat dikonsumsi maupun tidak, yang dapat diperjualbelikan, dapat dipergunakan, dimanfaatkan, atau diambil manfaatnya oleh konsumen." (Undang-Undang 8/1999: Pasal 1 [4])

<sup>33</sup> Jika ketersediaan pangan dari sumber dalam negeri tidak mencukupi, kebutuhan pangan dapat dipenuhi dengan mengimpor pangan sesuai kebutuhan. Lihat Undang-Undang Pangan Indonesia 18 Tahun 2012, Pasal 1 (7) dan Pasal 14 (1) dan (2) tentang ketentuan-ketentuan.

<sup>34</sup> Menurut Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2015 (Kebijakan pengadaan padi/beras dan pendistribusian beras dari pemerintah), pemerintah membeli padi dan beras yang hasil panen petani; pemerintah menetapkan Harga Pembelian Pemerintah-HPP.



Pasal 18). Pengembangan kawasan lahan pertanian pangan melalui “perluasan dengan membuka area baru<sup>35</sup> sebagai lahan pertanian berkelanjutan, penetapan lahan pertanian pangan biasa menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan, dan pengalihan fungsi lahan non-pertanian pangan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan” (Undang-Undang 41 Tahun 2009: Pasal 29[1]) turut berkontribusi memastikan ketersediaan pangan. Begitupun dengan pemberian subsidi bibit, tunas atau ternak muda, pupuk dan alat-alat mesin pertanian (Undang-Undang 19 Tahun 2003: Pasal 21[1]). Menurut Undang-undang Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan di Indonesia, pengalihan fungsi lahan non-pertanian menjadi lahan pertanian berkelanjutan dilakukan terhadap lahan terlantar<sup>36</sup> dan lahan bekas kawasan hutan<sup>37</sup> yang belum diberikan hak/izin atas lahan (Undang-Undang 41 Tahun 2009: Pasal 19[3]).

Ketersediaan pangan sangat terkait dengan hak atas lahan dan sumber daya penghasil pangan lainnya. Dalam Undang-undang Pokok Agraria tahun 1960, tiap-tiap warganegara Indonesia, baik pria maupun wanita, memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas lahan serta untuk mendapatkan manfaat dan hasil panen baik bagi diri sendiri maupun keluarga (Undang-Undang 5 Tahun 1960, Pasal 9 [2]). Hak masyarakat hukum adat atas tanah ulayat diakui dalam Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang 5 Tahun 1960: Pasal 3) dan Undang-undang Hak Asasi Manusia (Undang-Undang 39 Tahun 1999: Pasal 6 [2]) di Indonesia. Undang-Undang 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil mengakui “masyarakat hukum adat” untuk memanfaatkan ruang dan sumber daya pesisir dan perairan pulau-pulau kecil. Begitu juga dalam Undang-Undang Kehutanan, di mana masyarakat hukum adat mempunyai hak untuk mengambil dan mengumpulkan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari. Undang-Undang 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani juga memberikan kemudahan untuk memperoleh lahan negara bebas yang diperuntukkan sebagai kawasan pertanian dengan luas yang mencapa dua hektar.<sup>38</sup> Undang-Undang Perikanan juga memberikan kebebasan kepada nelayan kecil untuk menangkap ikan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan dan peternak ikan kecil untuk membudidayakan ikan pilihan di manapun di seluruh wilayah perikanan dalam negeri Republik Indonesia (Undang-Undang 45 Tahun 2009: Pasal 61 [1, 2]). Undang-Undang Air menetapkan bahwa air bersama mata airnya, termasuk sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, memiliki fungsi sosial dan harus digunakan untuk memberikan manfaat terbesar bagi kesejahteraan masyarakat (Undang-Undang 11 Tahun 1974: Pasal 2; CC2013)<sup>39</sup> dan Undang-Undang tentang Konservasi Lahan dan Air menetapkan bahwa setiap orang memiliki hak untuk mengambil

<sup>35</sup> Pembukaan kawasan baru untuk perluasan lahan sawah baru terintegrasi dalam proyek *food estate* (pengembangan pangan) di Papua, Kalimantan Timur dan Kalimantan Tengah. Proyek ini akan berpengaruh pada masyarakat hukum adat. Sumber lahan berasal dari penggunaan lahan terlantar, lahan tidak terpakai, lahan di kawasan transmigrasi, perkebunan, dan kawasan bekas penambangan.

<sup>36</sup> Lahan terlantar adalah lahan, yang tidak dibudidayakan, digunakan atau tidak digunakan sesuai keadaan atau sifat dan tujuan dari hak atas lahan tersebut. Sebagian besar lahan terlantar adalah milik perusahaan perkebunan.

<sup>37</sup> Kawasan bekas hutan adalah kawasan yang telah mengalami perubahan status dari kawasan hutan menjadi kawasan non-hutan (Areal Penggunaan Lain-APL). Kawasan ini berasal dari Hutan Produksi Konversi (HPK) yang menghasilkan produk kayu dan non-kayu, tetapi secara spasial disediakan baik untuk kawasan hutan maupun kawasan pengembangan selain dalam sektor kehutanan (Peraturan Menteri Kehutanan 33 Tahun 2010).

<sup>38</sup> Mahkamah Konstitusi telah mendukung para petani dalam memperoleh akses lahan dengan melakukan konfirmasi bahwa “hak untuk menyewa” yang diberikan Undang-Undang 19 Tahun 2013 Pasal 59 adalah non-konstitusional, oleh karena itu memperdebatkan bahwa hak-hak tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria tahun 1960 yang melarang penyewaan lahan Negara ke warga negara yang sebagian besar adalah para petani demi pemberdayaan seperti pembukaan akses lahan. Lihat Keputusan Mahkamah Agung 87/PUU-XI/2013 tentang *judicial review* (peninjauan kembali) Undang-Undang 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

<sup>39</sup> Mahkamah Konstitusi telah mencabut Undang-Undang lain tentang perairan yang dilewati pemerintah yakni Undang-Undang 7 Tahun 2004 yang memperdebatkan bahwa undang-undang telah memberikan kewenangan penuh kepada perusahaan profit manapun untuk mengontrol dan mengeksploitasi mata air publik sehingga menyangkal hak atas air yang merupakan salah satu prinsip dasar hak asasi manusia. Oleh karena itu, Mahkamah memberlakukan kembali Undang-Undang sebelumnya tentang perairan yakni Undang-Undang 11 Tahun 1974. Lihat Keputusan Mahkamah Konstitusi 85/PUU-XI Tahun 2013.

manfaat fungsi lahan dari kawasan hasil pengelolaan konservasi lahan dan air (Undang-Undang 37 Tahun 2014: Pasal 27 [a]).

Secara umum, Undang-Undang Pangan Nomor 18 Tahun 2012 menyatakan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (Undang-Undang Pangan 18 Tahun 2012: Pertimbangan [a]). Undang-Undang ini menyatakan hak atas pangan pada bagian pertimbangan dan tidak menyebutkan hak atas pangan secara eksplisit sebagai hak asasi manusia di badan Undang-Undang, tetapi menggunakan interpretasi sistematis terhadap Undang-Undang ini— dan memahami bagian pertimbangan tersebut sebagai dasar pemikirannya— adalah logis untuk menegaskan bahwa hak atas pangan harus diinterpretasikan sebagai hak asasi manusia. Undang-Undang 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan juga menyatakan bahwa negara menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi manusia bagi setiap warga Negara hanya dalam kebijakan pertimbangannya (Undang-Undang 41 Tahun 2009: Pertimbangan [e]). Bahkan, Undang-Undang 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin menyebutkan kecukupan pangan sebagai hak, walaupun tidak menjelaskan lebih jauh pengertian “hak atas kecukupan pangan” (Undang-Undang 13 Tahun 2011: Pasal 3[a]).

Undang-Undang Pangan (Pasal 1 [4]), Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Pemerintah tentang Ketahanan Pangan dan Gizi (Pasal 1[3]) serta Peraturan Presiden tentang Penugasan Bulog (Pasal 1 [4]) tidak memberikan pengertian dan penjelasan secara eksplisit tentang hak atas pangan seperti dalam Komentar Umum 12 Pasal 6. Akan tetapi, keempat Undang-Undang dan peraturan tersebut memberikan pengertian ketahanan pangan menurut paragraf 15 dari Panduan Sukarela Untuk Mendorong Realisasi Progresif Pemenuhan Hak Atas Pangan Dalam Konteks Ketahanan Pangan Nasional<sup>40</sup>. Terkait impor pangan, semestinya ini cukup jelas bagi Negara yang sudah meratifikasi Kovenan Internasional Hak Ekosob bahwa Negara diwajibkan untuk mempertimbangkan dampak impor pangan terhadap produsen pangan dalam negeri seperti diamanatkan oleh pasal 11(2) Kovenan Ekosob. Membuka peluang impor pangan, seperti yang sudah terlihat, hanya menghasilkan kekalahan bagi petani kecil sebagai produsen pangan. Frase “dapat digunakan untuk kepentingan lain” dalam pasal 15 (2) Undang-Undang Pangan mengundang implikasi penggunaan kelebihan produksi pangan selain untuk konsumsi yang memberikan pembenaran misalnya untuk produksi bahan mentah demi menghasilkan energi dan memuaskan industri dan/atau minat ekspor (penjelasan Undang-Undang Pangan Pasal 15[2]). Oleh karena itu, penjelasan ini membenarkan pengembangan pangan untuk *bio-fuel* (bahan bakar hayati) yang akan menuntut penggunaan lahan pertanian secara besar-besaran yang pada akhirnya memicu *land-grabbing* (perampasan lahan). Pemerintah harusnya mengambil langkah-langkah yang tepat untuk ketersediaan pangan dengan memaksimalkan potensi nasional untuk memproduksi pangan sendiri melalui pemberian akses dan kendali pada petani, nelayan, masyarakat hukum adat, perempuan dan anak gadis untuk mengoperasikan lahan dan sumber daya alam lainnya, memungkinkan mereka untuk memproduksi pangan untuk konsumsi sendiri sehingga tidak perlu membeli dari korporasi—korporsi pangan berskala besar.

### 3.4.3. Keterjangkauan Pangan

Keterjangkauan Pangan mengacu pada kemampuan setiap orang untuk mendapatkan akses pangan. Walaupun pangan mungkin ada dan tersedia, keterjangkauan pangan dapat tertolak akibat kurangnya sarana yang memadai untuk membeli makanan. Seperti yang pernah disebutkan Amartya Sen: “manusia terasing dari komoditas” (Sen 1981:1). Permasalahan dari keterjangkauan pangan

<sup>40</sup> Pedoman menjelaskan bahwa ketahanan pangan dicapai saat semua orang, setiap saat, memiliki akses fisik dan ekonomi untuk mendapatkan makanan yang layak, aman, bergizi guna memenuhi kebutuhan mereka agar dapat hidup aktif dan sehat.

tidak hanya mengacu pada akses pangan tetapi juga berkaitan dengan hubungan antara manusia dan sarana produksi dan sarana subsisten sehingga masyarakat dapat memiliki kemampuan untuk memperoleh akses pangan bermartabat.

Keterjangkauan pangan pada tingkat masyarakat, rumah tangga, dan perorangan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menjamin akses melalui pendistribusian, pemasaran, perdagangan, penyimpanan dan stabilisasi harga pokok, serta pemberian bantuan pangan (Undang-Undang 18 Tahun 2012: Pasal 46[1,2]). Peran Negara, seperti dalam Undang-Undang Perdagangan tahun 2014, adalah untuk memastikan ketahanan keterjangkauan pangan melalui pengembangan, pembudidayaan, dan peningkatan kualitas pengelolaan masyarakat pasar melalui pengembangan dan revitalisasi pasar populer, dan fasilitasi akses pengadaan bahan pangan dengan kualitas bahan yang baik dan harga terjangkau (Undang-Undang 7 Tahun 2014: Pasal 13[1,2]). Undang-Undang ini diperkuat dengan kebijakan perdagangan lokal yang diarahkan untuk meningkatkan akses pasar bagi produk-produk lokal dan pengelolaan kebutuhan pokok masyarakat melalui perdagangan antar pulau (Undang-Undang 7 Tahun 2014: Pasal 5 [3c, 3f]). Dengan demikian, peran lembaga-lembaga Negara adalah untuk mempertahankan kestabilan harga komoditas pangan pokok, akses masyarakat terhadap sarana dan infrastruktur produksi pertanian, dan pemasaran panen pertanian utama, seperti dalam Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Undang-Undang 41 Tahun 2009: Pasal 62[a]).

#### **3.4.4. Keterjangkauan Pangan - Keterjangkauan Ekonomi**

Undang-Undang Pangan menyatakan bahwa Pemerintah bertanggung jawab mengelola stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok untuk mewujudkan kecukupan pangan pokok (Undang-Undang Pangan 18 Tahun 2012: Pasal 13), baik di tingkat konsumen dan produsen (Undang-Undang Pangan 18 Tahun 2012: Art 55 [1]) dalam rangka melindungi pendapatan dan daya beli petani, nelayan<sup>41</sup>, petambak<sup>42</sup>, dan kaum miskin perkotaan serta menjaga keterjangkauan konsumen dalam memperoleh pangan (Undang-Undang Pangan 18 Tahun 2012: Pasal 55 [2]). Untuk menjaga kestabilan harga pokok pasokan pertanian, ketentuan akan harga tingkat konsumen diambil sebagai prinsip perdagangan dengan persetujuan pemerintah, serta pengelolaan pasokan dan kendali impor (Undang-Undang Pangan 18 Tahun 2012: Pasal 56 [a, b, d]). Jika pasokan pertanian dan stabilitasi harga pangan pokok (harga barang kebutuhan pokok seperti beras, kedelai, dan barang lainnya) terganggu, pemerintah harus menggunakan kewenangan untuk menetapkan kebijakan harga,<sup>43</sup> pengelolaan pasokan dan logistik (PR 2015: Pasal 71 [1, 3]). Dalam rangka menjaga keterjangkauan pangan secara ekonomi, pemerintah melakukan pengawasan ketersediaan dan kecukupan pangan pokok sehingga terjangkau daya beli masyarakat (Undang-Undang Pangan 18 Tahun 2012: Pasal 108[2a]) dan pemerintah daerah menentukan harga minimum daerah untuk pangan lokal yang tidak ditetapkan pemerintah pusat (Undang-Undang Pangan 2009: Pasal 57[a]). Bulog melakukan stabilisasi harga pangan pada tingkat produsen dengan harga acuan atau harga pembelian yang ditetapkan pemerintah dan melaksanakan operasi pasar dengan harga tertinggi yang sama dengan harga eceran tertinggi untuk stabilisasi harga pada tingkat konsumen (PR 48 Tahun 2016: Pasal 5[5]). Begitu juga dalam Undang-Undang Manajemen Tenaga Kerja yang

<sup>41</sup> Nelayan adalah warga Negara, baik perorangan maupun keluarga yang memiliki mata pencaharian menangkap ikan (Undang-Undang 18 Tahun 2012 tentang Pangan: Pasal 1[21]).

<sup>42</sup> Pembudidaya ikan adalah warga Negara Indonesia, baik individu maupun keluarga yang mata pencahariannya bergantung pada pemeliharaan, pembiakan, dan/atau pelestarian ikan dan sumber daya akuatik lainnya dan pemanenan di lingkungan terkendali (Undang-Undang 18 Tahun 2012 tentang Pangan: Pasal 1[22]).

<sup>43</sup> Peraturan Presiden 71 Tahun 2015 tentang penetapan dan penyimpanan barang kebutuhan pokok dan barang penting dalam Pasal 5 (4) menyatakan bahwa wewenang pemerintah mencakup penetapan harga khusus sebelum, selama, dan setelah perayaan keagamaan nasional dan/atau ketika terjadi *price disturbances* (gangguan harga); penetapan harga eceran tertinggi dalam operasi pasar untuk sebagian atau semua barang kebutuhan pokok; dan penetapan harga subsidi untuk sebagian atau semua barang kebutuhan pokok.

menetapkan bahwa setiap pekerja memiliki hak untuk memperoleh pendapatan yang memberikan penghidupan yang berkecukupan (Undang-Undang 13 Tahun 2003: Pasal 88 [1]).

Untuk membantu tercapainya keterjangkauan ekonomi, dalam kasus-kasus ekstrim, pemerintah dan pemerintah daerah akan memberikan bantuan ganti rugi gagal panen karena kejadian luar biasa sesuai kemampuan anggaran Negara (Undang-Undang 19 Tahun 2013: Pasal 33[1]). Isu anggaran perlu menjadi sorotan: menurut data anggaran nasional untuk jaminan sosial (termasuk bantuan finansial bagi fakir miskin) yang berkaitan dengan ketahanan pangan dan permasalahan kecukupan gizi, Anggaran Kementerian Sosial pada tahun 2018 bertambah dari 17,32 triliun menjadi 34 triliun rupiah.<sup>44</sup> Satu program yang relevan adalah Program Keluarga Harapan (PKH) yang memberi bantuan finansial bagi fakir miskin, termasuk Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Dalam Undang-Undang Perlindungan Varietas Tanaman, petani kecil tidak perlu memiliki lisensi untuk mencari dan mengumpulkan plasma nutfah (Undang-Undang 29 Tahun 2000: Pasal 9 [1]; CC99 Tahun 2012:p128). Juga pada waktu petani kecil melakukan membiakkan pemuliaan varietas dari luar negeri, mereka tidak perlu menunggu pemerintah melepaskan varietas tersebut (CC 99 Tahun 2012: p129). Begitu juga dengan Undang-Undang Perikanan yang memberikan kesempatan bagi nelayan kecil dan pembudidaya ikan untuk memperoleh skema kredit, baik untuk modal usaha maupun biaya operasional (Undang-Undang 45 Tahun 2009: Pasal 60[1a]).

#### **3.4.5. Keterjangkauan Pangan - Keterjangkauan Fisik**

Undang-Undang Pangan memaknai keterjangkauan fisik sebagai upaya untuk memenuhi pemerataan ketersediaan pangan dalam situasi di mana setiap orang dapat memperoleh pangan dalam jumlah yang memadai, aman, bermutu, beragam bergizi, dan dengan harga yang terjangkau (Undang-Undang Pangan: Pasal 47[1,2]). Distribusi pangan akan dilakukan melalui pengembangan sistem distribusi pangan (GR17 Tahun 2015: Pasal 60 [1]) yang akan secara efektif dan efisien (Undang-Undang Pangan: Pasal 48[1]) menjangkau seluruh wilayah Negara melalui pelayanan transportasi (darat, kereta api, laut, udara), prioritas pelayanan publik dalam kelancaran bongkar muat produk pangan (GR 17 Tahun 2015: Pasal 60[3a]) dan sarana transportasi khusus pangan (GR 17 Tahun 2015: Pasal 60[3b]).<sup>45</sup> Pengadaan dan penyaluran pangan pokok dan pangan lainnya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan akan diatur sesuai kebutuhan masyarakat rawan pangan dan rawan gizi dan keadaan darurat (Undang-Undang Pangan: Pasal 58). Percepatan pengantaran dan keamanan distribusi pangan akan dilakukan melalui pengaturan arus distribusi pangan antar pulau, antar propinsi, dan antar kabupaten/kota dan pengaturan distribusi pangan dan mobilisasi cadangan pangandari wilayah surplus ke wilayah yang mengalami kekurangan pangan (Undang-Undang 17 Tahun 2015: Pasal 62[1]). Badan Logistik Negara (BULOG) diamanatkan untuk menyalurkan cadangan pangan yang diatur pemerintah untuk penanggulangan kekurangan pangan, gangguan harga pangan, bencana alam dan sosial, dan keadaan darurat Undang-Undang 17 Tahun 2015: Pasal 9[1]). Dalam hal pangan pokok utama – beras – terdapat Instruksi Presiden No. 3 Tahun 2012 tentang Pengadaan dan Distribusi Padi/Beras Indonesia. Menurut Instruksi Presiden 5 Tahun 2015 tentang kebijakan pengadaan padi/beras dan pendistribusian beras pemerintah, pemerintah membeli semua padi dan beras yang dipanen petani; pemerintah menetapkan Harga Pembelian Pemerintah-HPP, yang menjadi acuan bagi BULOG untuk melakukan pengadaan beras dari para petani, penggiling, dan pedagang. Melalui serangkaian gudang dan agen lokal di seluruh

<sup>44</sup> Surat Menteri Keuangan Nomor S-629/MK.02 Tahun 2017 Tanggal 8 Agustus 2017 tentang Pemutakhiran Pagu Anggaran K/L dan Penyelesaian Rencana dan Anggaran K/L Tahun 2018.

<sup>45</sup> Sarana pendistribusian pangan berarti segala hal yang dapat digunakan sebagai *tools* untuk mempercepat proses distribusi untuk meningkatkan jangkauan/keterjangkauan pangan fisik dan ekonomi. Pengadaan dan pengembangan pendistribusian pangan berarti pemrioritasan bagi kawasan terpencil, yang tidak memperoleh jangkauan publik lokal, diantaranya semua kendaraan yang melewati laut, darat, dan udara. Infrastruktur distribusi pangan mengacu pada segala upaya pendukung utama untuk meningkatkan ekspedisi pendistribusian pangan, antara lain, yaitu gudang, pelabuhan (Undang-Undang Pangan: Pasal 49 [1, 2, 3]).



nusantara pada tingkat kabupaten/kecamatan (DOLOGS), beras dalam jumlah besar disimpan dan dilepas ke pasar. DOLOGS membeli beras untuk menaikkan harga di pasar pedesaan sesuai Harga Pembelian Pemerintah-HPP. Juga, di tahun 1998, program Beras untuk Rakyat Miskin (RASKIN) diperkenalkan sebagai program ketahanan pangan darurat yang bertujuan untuk mendorong pembelian beras dengan harga subsidi, diprioritaskan untuk rumah tangga miskin dan hampir miskin. Ini merupakan program transfer bertarget terbesar di Indonesia. BULOG bertanggung jawab untuk membeli beras dari produsen dan mengantarkan ke lebih dari 50.000 titik distribusi di seluruh nusantara. Pihak berwenang lokal mendistribusikan beras ke penerima manfaat yang dimaksud, seringkali bekerja sama dengan LSM. Jaringan distribusi beras BULOG hanya menjangkau tingkat kabupaten/kecamatan. Pengantaran beras hingga ke tingkat pedesaan diatur pihak berwenang lokal yang ditunjuk kepala desa atau LSM. Pada umumnya, kepala desa menunjuk satu warga desa untuk bertanggung jawab atas pengambilan beras dari pusat distribusi dan mempersiapkan tempat di mana rumah tangga dapat menerima beras dan mengirimkan copays ke pemerintah.<sup>46</sup> Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Kemenkokesra) bertanggung jawab bersama BULOG atas perencanaan dan penentuan alokasi tahunan dan harga dari RASKIN.<sup>47</sup>

Selama pemberian air susu ibu untuk setiap bayi, pihak keluarga, pemerintah pusat, dan pemerintah daerah harus mendukung ibu bayi secara penuh dengan penyediaan waktu dan fasilitas khusus baik di tempat kerja dan di tempat umum (Undang-Undang 35 Tahun 2009: Pasal 128[2,3]).

Undang-Undang Fakir Miskin menyebutkan bahwa fakir miskin berhak memperoleh kecukupan pangan dan derajat kehidupan yang layak dan mendapatkan bantuan pangan (Undang-Undang 13 Tahun 2011: Pasal 3, 7 [1b]). Dalam penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi, keterjangkauan pangan diberikan melalui pemenuhan barang kebutuhan pokok termasuk air bersih, pangan, sandang, serta pelayanan kesehatan dasar, dan perlindungan kelompok rentan seperti bayi, balita, dan anak; ibu hamil dan ibu menyusui; penyandang cacat dan orang tua lanjut usia (Undang-Undang 24 Tahun 2007: Pasal 48,53,54,55[1]). Untuk keterjangkauan fisik atas pangan bagi pekerja wanita, pengusaha yang mempekerjakan pekerja/buruh wanita antara pukul 23.00 sampai dengan pukul 07.00 wajib menyediakan makanan dan minuman bergizi (UU 13 Tahun 2003: Pasal 76[a]). Perjanjian bagi hasil di pertanian (Undang-Undang 2 Tahun 1960: Pasal 2, 7, 8, 9), budi daya perairan dan perikanan (UU 16 Tahun 1964: Pasal 1, 2) memungkinkan petani dan petani kecil untuk memiliki akses pangan secara fisik dan ekonomi.

### **3.4.6. Keberlanjutan Pangan**

Keberlanjutan berkaitan erat dengan ketersediaan dan keterjangkauan dalam periode waktu yang terus-menerus. Undang-Undang 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan merupakan satu ketentuan pengadaan pangan. Prinsip-prinsip keberlanjutan menetapkan bahwa pengadaan pangan harus dilakukan secara konsisten dan berkesinambungan dengan memanfaatkan sumber daya alam yang menjamin peningkatan kesejahteraan sosial untuk masa kini dan masa depan (Undang-Undang 41 Tahun 2009: Penjelasan Pasal 2g). Pasal 12 (4) menyatakan bahwa ketersediaan pangan harus diwujudkan untuk memenuhi kebutuhan dan konsumsi pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan secara berkelanjutan. Keberlanjutan juga dapat berarti melindungi kawasan dan lahan pertanian secara berkelanjutan, melindungi kepemilikan petani atas lahan pertanian, meningkatkan penyediaan lapangan kerja demi memperoleh penghidupan yang layak, mempertahankan keseimbangan pemeliharaan alam (Undang-

<sup>46</sup> Media juga telah melaporkan kasus-kasus korupsi yang dilakukan BULOG dan pihak-pihak berwenang lokal. Juga terdapat penyelidikan polisi dan kasus-kasus hukum yang berhasil dibawa ke Pengadilan. Upaya-upaya tersebut jarang terjadi dan bersifat insidental.

<sup>47</sup> Lihat

<http://documents.worldbank.org/curated/en/921501468268826381/pdf/673080WP00PUBLOBackground0Paper0030.pdf>

Undang 41 Tahun 2009: Pasal 3), perlindungan sumberdaya lahan dan air, pelestarian sumberdaya lahan dan air, pengendalian pencemaran dan pengelolaan kualitas air (Undang-Undang 41 Tahun 2009: Pasal 33[2]), pengadaan sarana produksi pertanian dan subsidi bibit dan tunas tanaman, bibit atau ternak muda, pupuk dan mesin-mesin pertanian (Undang-Undang 41 Tahun 2009: 19[1,2], Pasal 21[1]). Namun, pestisida tidak disebutkan.

### 3.5. Hak atas Pangan pada Program dan Kebijakan Nasional Lainnya

#### 3.5.1. *Visi Nawacita*

Selain menjadi hak hukum, pemerintahan Indonesia telah menetapkan “pangan” sebagai salah satu agenda pembangunan dalam rencana pembangunan jangka panjang nasional (RPJPN) 2005-2025. Sasaran tujuan pembangunan 2005-2025 menyatakan bahwa terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan ditandai oleh hal-hal berikut: (1) tingkat pembangunan merata di seluruh wilayah, diwujudkan dengan peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat, termasuk berkurangnya kesenjangan ekonomi antar-wilayah, (2) mempertahankan swasembada pangan pada tingkat aman dan dalam kualitas gizi yang memadai, serta ketersediaan instrumen ketahanan pangan untuk tingkat rumah tangga (Lampiran Undang-Undang 17 Tahun 2007: p43). Sistem ketahanan pangan dalam rencana pembangunan jangka panjang nasional (RPJPN) 2005-2025 diarahkan untuk menjaga swasembada pangan dan ketahanan pangan nasional dengan mengembangkan kemampuan produksi lokal untuk menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang memadai di tingkat rumah tangga, baik dalam hal jumlah, mutu, keamanan, maupun harga yang terjangkau (Lampiran Undang-Undang 17 Tahun 2007: p68). Nawacita, secara harfiah berarti “sembilan cita-cita,” merupakan sebuah nama yang diberikan sesuai visi, misi, dan program aksi yang ditetapkan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla pada kampanye pemilihan presiden tahun 2014. Dalam rangka mewujudkan kedaulatan, kemandirian, kebudayaan yang berkepribadian berdasarkan asas gotong royong, sembilan agenda prioritas yang dikenal sebagai Nawacita adalah kuncinya.<sup>48</sup> Prinsip-prinsip Nawacita berikut ini memiliki relevansi bagi perwujudan hak atas pangan masyarakat: prioritas keempat yang meramalkan reformasi lembaga penegak hukum, bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya, untuk dicapai dengan menjamin kepastian hukum atas hak kepemilikan lahan dan penyelesaian sengketa lahan, dan menentang kriminalisasi masyarakat selama proses penentuan kembali hak atas lahan masyarakat; perlindungan anak, wanita, dan kelompok marjinal, menghormati hak asasi manusia dan penyelesaian secara berkeadilan untuk kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu. Prioritas kelima membahas peningkatan kualitas hidup seluruh rakyat Indonesia melalui pendidikan dan pelatihan, melalui program transfer tunai yang dikenal sebagai “Indonesia Pintar”;<sup>49</sup> peningkatan layanan kesehatan sosial melalui program “Indonesia Sehat”;<sup>50</sup> peningkatan kesejahteraan sosial dengan

<sup>48</sup> *Nawacita* (Sembilan agenda prioritas) adalah sebagai berikut: (1) Mengembalikan Negara pada tugasnya untuk melindungi semua warga negara dan menyediakan lingkungan yang aman; (2) Mengembangkan pemerintahan yang bersih, efektif, terpercaya dan demokratis; (3) Pengembangan wilayah terluar (periferi) Indonesia; (4) Melakukan reformasi lembaga penegak hukum; (5) Meningkatkan kualitas hidup; (6) Meningkatkan produktivitas dan daya saing; (7) Mendorong kemandirian ekonomi dengan mengembangkan sektor strategis lokal; (8) Merombak karakter bangsa; (9) Memperkuat semangat “kesatuan dalam keanekaragaman” dan reformasi sosial.

<sup>49</sup> Program Indonesia Pintar merupakan satu dari program perlindungan sosial nasional yang memberikan tunjangan pendidikan kepada semua anak/remaja yang bersekolah (6-21 tahun) dan berasal dari keluarga miskin yang memenuhi syarat untuk menerima bantuan sosial.

<sup>50</sup> Salah satu Program Indonesia Sehat adalah peningkatan layanan kesehatan melalui Kartu Kesehatan Indonesia, yang umumnya dikenal sebagai Kartu Indonesia Sehat (KIS) dan asuransi kesehatan nasional (Jaminan Kesehatan Nasional/JKN). Keduanya dikelola oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial-BPJS-Kesehatan. KIS berfungsi untuk menyediakan dan memastikan ketersediaan layanan kesehatan bagi warga yang kurang beruntung, warga miskin dan menengah ke bawah. KIS merupakan jenis asuransi kesehatan bersubsidi (transfer tunai) dari pemerintah dan pemegang KIS dapat menggunakan

program “Indonesia Kerja” dan “Indonesia Sejahtera” dengan mendorong *land reform* (reforma agraria) dan pendistribusian lahan seluas sembilan juta hektar<sup>51</sup> serta menargetkan program jaminan sosial bagi seluruh rakyat pada tahun 2019. Sedangkan untuk prioritas ke-tujuh - mendorong kemandirian ekonomi dengan mengembangkan sektor-sektor strategis lokal - kedaulatan pangan akan terwujud dengan melakukan perbaikan pada kerusakan sistem irigasi dan pembangunan sistem irigasi baru meliputi tiga juta hektar sawah; membangun satu juta hektar sawah baru di pulau-pulau terluar;<sup>52</sup> mendirikan Bank Petani dan UMKM; gudang dengan sarana pengolahan pasca-panen di setiap sentra produksi. Prioritas ini juga menyebutkan langkah-langkah pemulihan kualitas kesuburan lahan bagi kawasan yang mengalami kerusakan dari pencemaran air irigasi yang disebabkan limbah industri dan rumah tangga, penghentian konversi lahan produktif untuk alokasi bisnis-bisnis lain seperti industri, perumahan, dan pertambangan (Widodo & Kalla 2014: 10-11).

### 3.5.2. Rencana Pengembangan Jangka Menengah Tahun 2015-2019

Nawacita kemudian dirumuskan ke dalam rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) 2015-2019, yang menekankan pentingnya tujuan kedaulatan pangan dan peran pemerintah dalam melaksanakan kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan pangan rakyat, dan pada saat yang sama, meningkatkan kesejahteraan petani. Arah kebijakan pembangunan nasional untuk pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan berkelanjutan dengan menerapkan strategi-strategi (a) pelaksanaan pendistribusian lahan bagi desa-desa dan distribusi hak atas lahan bagi para petani, buruh tani, dan nelayan; dan (b) pengaturan wilayah tenurial pedesaan untuk melindungi lahan pertanian dan menekan alih fungsi lahan produktif dan konservasi kawasan lahan (Buklet PR2 Tahun 2015: p6.33).

Sedangkan untuk arah pengembangan sumber daya manusia, peningkatan kemampuan perorangan dan dari pembentukan modal sosial budaya untuk penduduk pedesaan, termasuk program transmigrasi,<sup>53</sup> akan dilaksanakan, di antara yang terpenting, melalui “pengakuan, penghormatan, perlindungan, dan promosi hak-hak masyarakat hukum adat; memperkuat kapasitas penduduk pedesaan dan masyarakat hukum adat dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam pada lahan dan perairan, serta lingkungan pedesaan, termasuk desa-desa pesisir secara berkelanjutan” (Buklet PR 2 Tahun 2005: p6.32). Untuk agenda peningkatan kesejahteraan kelompok marjinal, arah kebijakannya yang diambil adalah untuk menerapkan reforma agraria melalui pendistribusian lahan, legalisasi aset (sertifikasi lahan), dilengkapi dengan bantuan pemberdayaan masyarakat untuk Usaha Kecil Menengah (UKM) serta masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) (Buklet PR 2 Tahun 2015: 6,81). Sedangkan untuk peningkatan kedaulatan pangan, arah kebijakan umum dari rencana tersebut adalah (i) memperkuat ketahanan pangan menuju kemandirian pangan

---

kartu mereka di klinik, pusat kesehatan atau rumah sakit di Indonesia, sementara BPJS Kesehatan adalah asuransi kesehatan wajib untuk setiap warga negara.

<sup>51</sup> 9 juta hektar yang dimaksud terdiri atas 1) 4,5 juta hektar lahan milik peserta program transmigrasi (yang lahannya belum bersertifikat), 2) 3,9 juta hektar lahan milik mereka yang diidentifikasi sebagai penerima manfaat reforma agraria, 3) 4,5 juta hektar lahan bersumber dari 4,1 juta hektar kawasan hutan yang ditargetkan untuk Reforma Agraria (Tanah Objek Agrarian Reform-TORA) dan 6) 0,6 juta hektar lahan terlantar dan lahan dengan izin bekas budidaya (Hak Guna Usaha-HGU), (Buku 1 Peraturan Presiden 2 Tahun 2015: p. 6-81).

<sup>52</sup> Sawah baru yang terletak di luar pulau ditargetkan untuk meningkatkan kapasitas produksi beras lokal. Sumber lahan berasal dari pemanfaatan lahan terlantar, lahan tidak terpakai, lahan di kawasan transmigrasi, perkebunan, dan bekas kawasan penambangan (PR2 Tahun 2015: p6-147-8); Pemerintahan Jokowi akan melakukan percepatan pengembangan sawah baru melalui proyek-proyek perkebunan pangan di Papua, Kalimantan Timur, dan Kalimantan Tengah.

<sup>53</sup> Di masa lalu, program transmigrasi atau program besar *resettlement* (penempatan baru) memindahkan penduduk dari Jawa yang padat penduduk ke pulau-pulau terluar. Di bawah pemerintahan Jokowi, program transmigrasi adalah untuk mengembangkan wilayah terluar (periferi), mendukung percepatan pembangunan di daerah perbatasan dan untuk mendukung program reforma agraria. Program tersebut diharapkan untuk memberikan kontribusi pada pengembangan di lingkup desa, kabupaten/kota hingga provinsi, dan untuk mempercepat pusat-pusat pertumbuhan ekonomi di wilayah baru.

dengan meningkatkan produksi pangan pokok utama, (ii) melakukan stabilisasi harga bahan pangan, (iii) meningkatkan kualitas konsumsi pangan dan gizi masyarakat. makanan dan gizi, (iv) melakukan mitigasi terhadap gangguan ketahanan pangan, dan (v) meningkatkan kesejahteraan berbagai pihak yang terlibat dalam ketahanan pangan (BukletPR 2 Tahun 2015: p6.145). Arah kebijakan peningkatan kesejahteraan pihak-pihak utama yang terlibat dalam produksi bahan pangan adalah antara lain, untuk meningkatkan akses dan aset lahan bagi petani dan nelayan pesisir dan pembudidaya ikan air tawar, penambah garam melalui *land reform* (reformasi lahan) dan program hak atas lahan untuk pertanian khususnya bagi petani yang tidak memiliki lahan dan buruh tani (BukletPR2 Tahun 2015: 6.153-4).

### **3.5.3. Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Tahun 2015-2019**

Setelah perubahan rezim pada tahun 1998, Indonesia telah menghasilkan empat dokumen kebijakan tentang rencana aksi nasional untuk hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan kepresidenan. Rencana aksi seperti itu secara internasional diamanatkan dalam Deklarasi Wina tahun 1993 dan Program Aksi bahwa Negara-Negara Pihak harus mempertimbangkan pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia melalui penyusunan rencana nasional tersebut, konsep yang didasarkan padapandangan bahwa perbaikan terus-menerus di bidang hak asasi manusia pada akhirnya bergantung pada Negara dan pemerintahannya untuk mengambil langkah-langkah konkret demi membuat perubahan positif untuk mempromosikan hak asasi manusia sebagai elemen kebijakan publik.<sup>54</sup>

Rencana aksi merupakan dokumen yang memuat sasaran, strategi, dan fokus tindakan pada kegiatan yang diprioritaskan dan merupakan referensi bagi kantor kementerian negara, lembaga, dan pemerintah daerah dalam menjamin hak asasi manusia di Indonesia. Pemerintah saat ini memberlakukan Peraturan Presiden 75 Tahun 2015 tentang Rencana Aksi Nasional 2015-2019 Untuk Hak Asasi Manusia, rincian yang ditemukan terutama pada bagian lampiran, yang lebih banyak memberikan penekanan pada isu-isu terkait hak-hak para penyandang cacat (Lampiran PR75 Tahun 2015: 9-28). Hal ini dapat dilihat dari target khususnya (e) - meningkatkan aksesibilitas penyandang cacat dan kelompok rentan lainnya untuk berpartisipasi di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Rencana aksi seperti itu seharusnya inklusif dan tidak hanya berfokus pada penyandang cacat, mengingat bahwa Indonesia telah meratifikasi instrumen hak asasi manusia internasional lainnya.

Strategi untuk menerapkan norma dan standar hak asasi manusia menekankan hak untuk hidup yang berfokus pada (a) peningkatan kualitas kesehatan masyarakat, (b) peningkatan kualitas lingkungan, dan (c) peningkatan aksesibilitas masyarakat, terutama bagi para penyandang cacat dan dan masyarakat marjinal terhadap kualitas lingkungan yang lebih baik. Dalam konteks ini, hak untuk hidup seharusnya tidak hanya berkaitan secara eksklusif dengan kesehatan orang, yang diarahkan pada kelompok tertentu. Oleh karena itu, rencana aksi telah mempersempit makna hak untuk hidup. Bahkan, hak untuk hidup merupakan hak yang tidak boleh dikurangi dalam hal apa pun dan oleh siapa pun. Hak untuk memperoleh rasa aman bagi seseorang, sementara itu, mengamankan perbaikan resolusi konflik lahan melalui resolusi konflik berbasis masyarakat yang berfokus pada mekanisme percepatan penyelesaian konflik. Dalam hal ini, rencana aksi juga gagal mempertimbangkan resolusi konflik agraria secara komprehensif dan terpadu, terlepas dari akar permasalahan konflik. Resolusi seperti itu membutuhkan lembaga atau badan yang secara langsung menangani konflik agraria berulang secara sistematis dan terukur.

<sup>54</sup> DPR tidak pernah mendukung rencana aksi nasional seperti itu ke dalam Undang-Undang, memperlihatkan kewenangan politik yang lebih lemah dalam pelaksanaannya.

Pelaksanaan hak atas kesejahteraan sosial yang mengamanatkan pemenuhan kebutuhan hidup yang memadai terutama berfokus pada penyandang cacat dan masyarakat marjinal, dengan berfokus pada peningkatan sarana dan infrastruktur yang dibutuhkan, penyediaan lapangan kerja dan perlindungan sosial. Standar kehidupan yang layak dalam rencana aksi, bagaimanapun juga, tidak secara khusus mengacu pada Pasal 25 Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia Tahun 1948, serta Pasal 11 Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Rencana aksi pada akhirnya telah mengabaikan perhatian khusus yang diperlukan untuk menerapkan hak atas pangan.



#### 4. Kewajiban Negara Republik Indonesia atas Hak atas Pangan dan Gizi<sup>55</sup>

Kovenan hak asasi manusia internasional menetapkan kewajiban yang mengikat secara hukum pada Negara untuk mewujudkan hak asasi manusia ditegaskan dalam kovenan tersebut (Eide 2011: 540). Prinsip kewajiban Negara dalam ICESCR adalah kewajiban untuk “melakukan langkah [...] dengan pandangan untuk mencapai perwujudan hak secara penuh dan progresif serta diakui dalam kovenan dengan seluruh cara yang tepat, termasuk secara khusus, penerimaan peraturan legislatif” (Pasal 2[1]). Sifat kewajiban Pihak Negara dijelaskan dalam Komentar Umum No.3 CESCR dan penerapan nasional oleh kovenan dirincikan dalam Komentar Umum No. 9 (GC 9: Pasal 12).

Kewajiban dan tanggung jawab Negara vis-à-vis pada hak atas Pangan dan Gizi dalam UUD 1945 tercermin pada Pasal 28 I ayat (4) menyatakan bahwa “perlindungan, pemajuan dan penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama pemerintah”. Rumusan pasal ini menunjukkan negara berkewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia, termasuk hak atas Pangan. Negara harus memperhitungkan dengan secara cermat untuk dipenuhinya hak atas pangan, dalam bentuk mengatur alokasi kepemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam secara adil. Kewajiban atas hasil mengharuskan negara mencapai target tertentu, terkait hak atas tanah, mengharuskan peningkatan jumlah perempuan, petani kecil dan tak bertanah mendapatkan kepemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya. Pasal 34 ayat (1) mengkhususkan bahwa Negara harus memperhatikan kaum miskin dan anak-anak terlantar, bertanggung jawab untuk memenuhi hak atas pangan mereka.

Dalam peraturan perundang-undangan, kewajiban dan tanggung jawab negara untuk pemenuhan hak atas pangan diantaranya ditegaskan Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria pasal 9 ayat 1 yang menyebutkan bahwa tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya. Selain itu, Peraturan Pemerintah yang menggantikan UU 56/1960 tentang Peraturan Areal Lahan Pertanian mengarahkan pemerintah untuk berupaya agar petani dan keluarga mereka dapat memiliki lahan pertanian dengan area seluas, paling tidak, dua hektar.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia khususnya pasal 8 dan pasal 71 secara tegas menyatakan kewajiban dan tanggung jawab negara untuk menghormati, melindungi, memenuhi, menegakkan dan memajukan hak asasi manusia. Dalam kaitannya dengan hak atas pangan, rumusan kedua pasal tersebut mengikat negara untuk melaksanakan kewajiban dan tanggung jawabnya dalam penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak atas pangan rakyatnya. Dalam Undang-undang Nomor 18 tahun 2012 tentang pangan, kewajiban dan tanggung jawab untuk menghormati dan melindungi dan memenuhi dinyatakan dalam pasal 12 ayat 1, 2 dan 4, pasal 13, pasal 17, pasal 22 ayat 2 dan pasal 61 ayat 1, 2 dan 3.

---

<sup>55</sup> Kewajiban Negara vis-a-vis terhadap hak atas pangan dalam undang-undang dan peraturan di Indonesia yang disimpulkan dalam matrik pada lampiran 1.

Kewajiban menghormati, melindungi dan memenuhi dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ditegaskan dalam pasal 3 dimana negara diwajibkan untuk menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan; melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani; Meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan layak, Mempertahankan keseimbangan ekologis. Kemudian pasal 32 ayat 2 menyebutkan Pemerintah bertanggung jawab terhadap Perlindungan sumberdaya lahan dan air; Pelestarian sumberdaya lahan dan air; Pengelolaan lahan dan air; Pengendalian Pencemaran air.

## 5. Implementasi Hak Atas Pangan dan Gizi di Indonesia

Hak atas pangan sebagaimana diatur dalam hukum hak asasi manusia internasional maupun hukum nasional Indonesia diharapkan dapat menjamin dan melindungi terwujudnya pemenuhan hak atas pangan bagi seluruh warga negaranya. Namun dalam implementasinya, jaminan dan perlindungan hak atas pangan tidak sesuai dengan yang diatur dalam hukum hak asasi manusia internasional maupun hukum nasional. Terkait dengan implementasi hak perlindungan hak atas pangan, ada beberapa topik yang coba kami uraikan, antara lain siapa yang memiliki kewajiban dan tanggung jawab dalam pemenuhan hak atas pangan, bagaimana pemenuhan hak atas pangan terhadap kelompok rentan, dan bagaimana akses terhadap keadilan untuk para korban pelanggaran hak atas pangan?

### 5.1. Siapa Yang Memiliki Tanggung jawab?

Seperti telah diuraikan dalam peraturan perundang-undangan, Negara dalam hal ini Pemerintah (pengemban tugas) memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk menghormati, melindungi, memenuhi, memajukan dan menegakkan hak atas pangan bagi semua warga negara<sup>56</sup>. Dilihat dari perspektif hukum, negara mempunyai 5 (lima) hal dalam pemenuhan hak atas pangan, hal ini seperti dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia bahwa “Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia menjadi tanggung jawab Pemerintah”. Kemudian dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyebutkan bahwa “Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakan dan memajukan hak asasi manusia yang di atur dalam Undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain dan hukum Internnasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh Negara Republik Indonesia”. Dalam hal ini, Negara atau pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk menghormati, melindungi, memajukan, menegakan dan memenuhi hak atas pangan sebagai bagian dari hak asasi manusia. Kewajiban dan tanggung jawab tersebut meliputi langkah implemtasi efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara dan bidang lain (UU No.39/1999).

Merujuk kepada Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan – DKP – lihat penjelasan lebih lanjut pada 5.1.1.). Presiden adalah penanggung jawab tertinggi untuk pemenuhan hak atas pangan warga negara. Presiden sebagai penanggungjawab Negara memastikan jajaran pemerintahannya menghormati, melindungi dan memenuhi hak atas pangan warga negara. Selain Presiden, ada beberapa Kementerian dan Lembaga Pemerintah non kementerian (pengemban tugas/duty-bearers) bertanggung jawab dalam pemenuhan hak atas pangan dan gizi untuk warga negara. Namun, seluruh lembaga negara diwajibkan untuk memenuhi hak atas pangan dan gizi untuk seluruh warga negara Indonesia, dan menjadi ‘mesin penggerak’ sekaligus instrumen untuk memastikan langkah-langkah tepat (GC3:Bagian 8) dalam prosesnya.

Namun, bertolak belakang dengan kewajiban Negara yang disebut diatas, ada beberapa peraturan dan perundang-undangan yang berdampak negatif pada realisasi hak atas Pangan dan gizi. UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (Pasal 12 [1, 2], 27 [3], 29, 30 [1], 42, 55, 107], UU No. 18 tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Pengrusakan Hutan (Art1 [2], 11 [1], 12, 16, 17, 19, 26), UU No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Art9 [1], 10, 14, 21, 40, 42) dan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2014 tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia. Seluruh peraturan perundang-undangan ini lebih

<sup>56</sup> Peraturan perundang-undangan Indonesia menggunakan istilah ‘Warga Negara.’ Hal ini terikat pada warga negara dan seluruh umat dalam wilayah Indonesia, contohnya, dalam hal pengungsi Rohingya, Pemerintah akan memfasilitasi dan menyediakan program pemukiman kembali dan akses terhadap makanan inti minimum guna memastikan kebebasan mereka dari kelaparan.

banyak mengedepankan kepentingan bisnis dibandingkan kepentingan pemenuhan hak-hak warga negara, termasuk hak atas pangan, namun juga ada UU yang berdampak negatif pada pemanfaatan hak-hak. Banyak dari pasal-pasal dari peraturan perundang-undangan tersebut mengabaikan hak atas pangan dan gizi warga negara.

## **5.2. Aktor Utama Pelaksana Hak Atas Pangan dan Gizi**

### **5.2.1 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia**

Dalam Pasal 75 Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang hak asasi manusia disusun oleh (Komisi Nasional Hak Asasi manusia - Komnas HAM) bertujuan mengembangkan kondisi kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, UUD 1945 dan Piagam PBB serta Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia; dan meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan. Untuk mencapai tujuan tersebut Komnas HAM melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan dan mediasi (UU 39/1999: Pasal 76[1]).

Sesuai dengan kapasitasnya Komnas HAM dapat bertindak sebagai mediator dalam menyelesaikan pelanggaran hak atas pangan. Meskipun penyelesaian secara komprehensif konflik-konflik agraria termasuk hak masyarakat adat dalam kawasan hutan menjadi prioritas kerja komnas HAM, namun dalam prakteknya agenda-agenda penyelesaian peristiwa pelanggaran HAM berat di masa lalu, penyelesai kasus-kasus HAM di Papua, Aceh, dan Palu lebih diutamakan. Bukan berarti hal tersebut tidak penting, namun setidaknya hal yang sama dapat dilakukan juga untuk kasus-kasus pelanggaran hak atas pangan dan konflik-konflik agraria. Upaya komnas HAM dalam hal itu hanya sebatas menerima laporan, menyampaikan pengaduan dan memberikan Surat rekomendasi kepada paripihak yang terlibat. Komnas HAM memiliki keterbatasan karena bukan lembaga alternatif dalam proses penegakan hukum dan Komnas HAM bukan sebagai lembaga pemutus dalam penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia khususnya hak atas pangan.

### **5.2.2. Badan Urusan Logistik**

Badan Urusan Logistik<sup>57</sup> merupakan badan usaha milik negara yang pendiriannya dilandasi oleh Peraturan Pemerintah No,13/2016 dan Peraturan presiden No.48/2016. Lembaga ini ditugaskan untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional dengan menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan di tingkat konsumen dan produsen (PR 48/2016:Pasal 2 [1]). Dalam upaya menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan khususnya beras, Bulog selain melakukan pembelian beras dari produsen dengan harga pokok pembelian yang sudah ditetapkan oleh menteri, juga melakukan pengadaan impor beras (PR 48/2016: Pasal 3 [1d,2d]). Tugas Bulog untuk melaksanakan impor beras, pada satu sisi dapat menjamin ketersediaan pangan, namun disisi lain sangat merugikan pendapatan petani sebagai produsen pangan. Praktik seperti ini tidak sesuai dengan visi dan misi pemerintah saat ini, yaitu membangun kemandirian bangsa melalui kedaulatan pangan<sup>58</sup>. (Informasi tambahan terkait peran BULOG, terutama dalam hal pengadaan dan distribusi beras, lihat "Keterjangkauan Pangan")

<sup>57</sup> Manajemen BULOG terdiri dari Direksi dan jajaran supervisor yang dipilih dan dibubarkan oleh Kementerian Badan Usaha Milik Negara. Jajaran Supervisor memonitor dan mengendalikan kegiatan-kegiatan BULOG dan Direksi menyerahkan laporan pada Kementerian Badan usaha Milik Negara—GR13/2016).

<sup>58</sup> Untuk informasi lebih lanjut, lihat Arifin, Bustanul. "Dari kisah kesuksean yang luar biasa sampai keadaan sulit saat ini: Kasus BULOG di Indonesia." Shahidur, R. Gulati, A. dan Cummings, RW; Jr.(Eds), Dari BUMN sampai perdagangan swasta: Pelajaran dari pertanian Asia (2008): 137-164.; Yonekura, Hitoshi. "Reformasi institusional dalam sektor ketahanan pangan ndonesia: Transformasi Bulog menjadi perusahaan publik." *Perkembangan Ekonomi* 43, no. 1 (2005): 121-148.; McCulloch, Neil, dan C. Peter Timmer. "Kebijakan Beras di Indonesia: isu khusus." *Buletin Kajian Ekonomi Indonesia* 44, no. 1 (2008): 33-44.

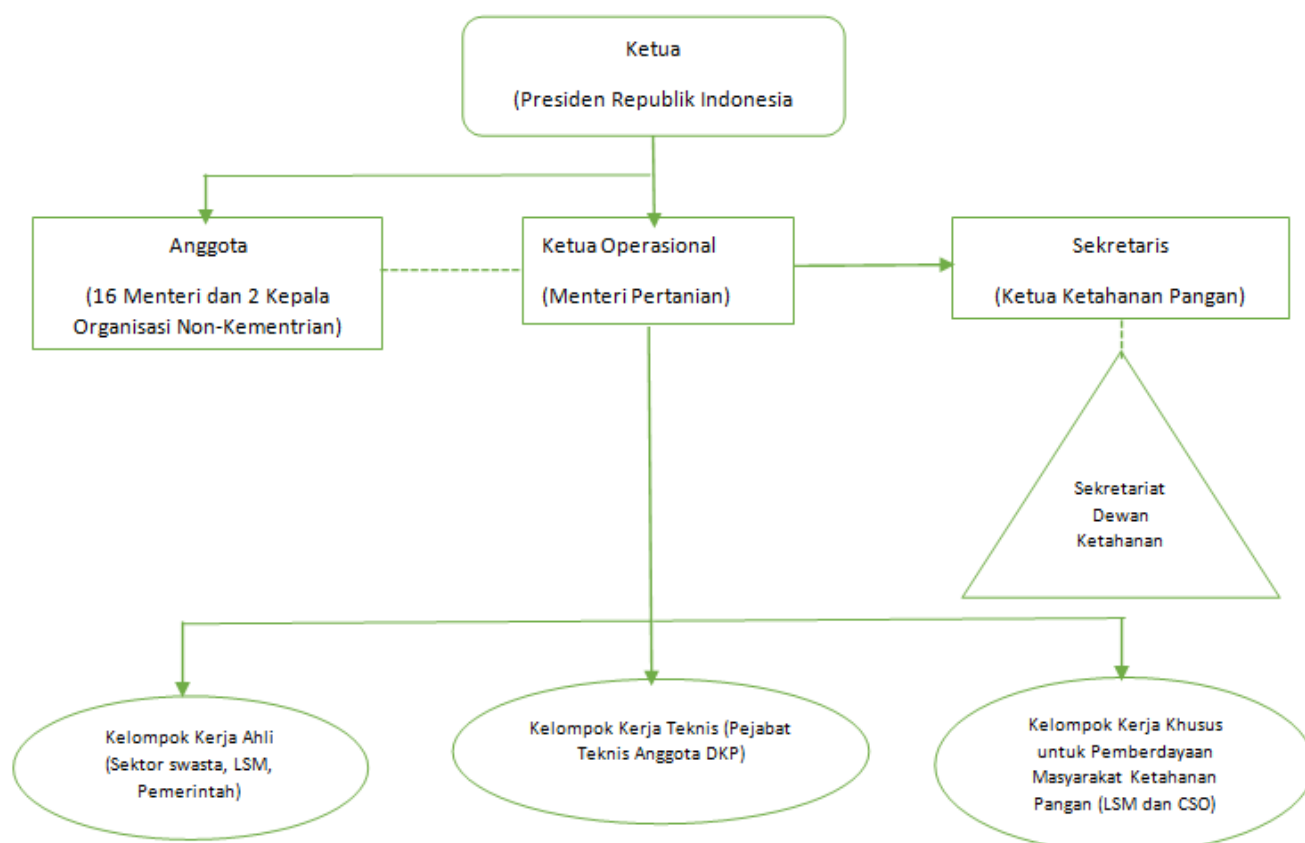
### 5.2.3. Dewan Ketahanan Pangan

Dewan Ketahanan Pangan<sup>59</sup> yang memiliki tugas dibidang penyediaan pangan, distribusi pangan, cadangan pangan, penganekaragaman pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan dan gizi (PR 83/2006: Pasal 2 [1], [2]). Ada 33 DKP di Indonesia, masing-masing di setiap provinsi. DKP terdiri dari 18 kementerian terkait dan melibatkan ketua lembaga pemerintah non-kementerian. Menteri Pertanian adalah Ketua Eksekutif, dan Ketua Badan Ketahanan Pangan sebagai Sekretaris. Panel DKP – dipimpin oleh Presiden sebagai pimpinan DKP – diadakan dua kali setahun dan dalam setiap sesi, DKP mendiskusikan implementasinya. Pada tingkat nasional, Dewan ini dipimpin oleh presiden, posisi ketua eksekutif diduduki oleh kementerian pertanian, posisi sekretaris oleh Badan Ketahanan Pangan – BKP, pada tingkat provinsi oleh gubernur, tingkat kota oleh walikota. Organisasi Masyarakat Sipil berpartisipasi dalam kelompok kerja pemberdayaan masyarakat, yang disusun oleh ketua eksekutif dewan, misal: Menteri Pertanian. Hal ini tidak secara jelas menunjuk siapa yang mewakili organisasi masyarakat sipil dan penugasan mereka. Menurut Panduan dan Rencana Aksi Dewan Ketahanan Pangan, dengan bermitra bersama CSO lokal dapat dibangun hal-hal religi (Majelis Taklim) dan penyuluh yang berafiliasi dengan lembaga pertanian setempat, seperti Balai Penyuluhan Pertanian (terkait pertanian) dan Posyandu (terkait layanan kesehatan keluarga dan anak-anak). Kelompok kerja untuk pemberdayaan masyarakat memiliki beberapa tugas: menyediakan input pada pemerintah melalui Dewan Ketahanan Pangan tentang upaya memperkuat ketahanan pangan dan formulasi kebijakan ketahanan pangan, membantu penyebaran informasi dan konsultasi tentang kebijakan ketahanan pangan kepada publik, untuk mengartikulasikan praktik terbaik masyarakat dalam mencapai ketahanan pangan dan untuk membantu monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan ketahanan pangan (Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan 2015: 9-10).

---

<sup>59</sup> DKP memiliki panel yang diketuai oleh Presiden. Panel ini diadakan dua kali dalam setahun. Rapat koordinasi dipimpin oleh Kementerian Pertanian sebagai pimpinan eksekutif DKP yang diadakan tiga kali dalam setahun. Satu kali dalam dua tahun, sebuah konferensi diadakan bersama DKP provinsi. Informasi lebih lanjut tentang Dewan Ketahanan Pangan-DKP dan Badan Ketahanan Pangan-BKP dapat dilihat di: <http://dewanketahananpangan.pertanian.go.id/>; <http://bkp.pertanian.go.id> dan <http://bkp.pertanian.go.id/tinymcepuk/gambar/file/Pedoman%20Koordinasi%20DKP%202015-2019%20online.pdf>.





Gambar 1: Struktur Dewan Ketahanan Pangan Nasional (dari <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000005506/download/>, halaman 39)

#### 5.2.4. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

Kementerian ATR/Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas pemerintahan di bidang pertanahan yang dipimpin oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang. Badan Pertanahan Nasional adalah instansi pemerintah non-kementerian, yang secara langsung bertanggung jawab pada Presiden Republik Indonesia. BPN diketuai oleh Kementerian Agraria dan tata Ruang. BPN memiliki struktur di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten. Tugas BPN antara lain adalah untuk menyusun dan mendefinisikan kebijakan di sektor pertanahan; memformulasikan dan melaksanakan kebijakan dalam konfirmasi hak atas tanah, hak atas registrasi dan pemberdayaan masyarakat; merumuskan dan melaksanakan kebijakan untuk meregulasi, menstrukturisasi, dan mengendalikan lahan; memformulasikan dan melaksanakan kebijakan akusisi lahan; memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan dalam pengendalian dan sengketa lahan. (PR 20/2015:Pasal 1 dan 3). Peran lembaga ini cukup strategis dan penting dalam memastikan hak atas pangan, dengan penyediaan akses kepada sumber-sumber produksi pangan, khususnya untuk pemenuhan hak atas tanah melalui program land reform/ program perubahan lahan atau redistribusi tanah. Melalui BPN ini, Pemerintah bermaksud melaksanakan program redistribusi tanah seluas 9 juta ha seperti yang disebutkan diatas.

Namun, selama 2 tahun terakhir program ini belum mendapatkan hasil yang nyata terlihat dalam hal pemenuhan hak atas pangan, karena sebagian besar yang dilaksanakan hanyalah program legalisasi aset atau sertifikasi tanah, dimana program ini lebih banyak

memberikan kesempatan kepada mereka yang sudah memiliki tanah namun belum bersertifikat untuk terlibat dalam program ini. Seharusnya redistribusi tanah atau land reform ditujukan untuk merombak ketimpangan struktur kepemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah atau ketidakadilan agraria sehingga mereka, yang tidak memiliki tanah sebagai sumber penghidupan, dapat memiliki kesempatan untuk memenuhi sendiri hak atas pangannya.

Pemerintahan Jokowi melalui Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup, telah menetapkan target untuk redistribusi 12,7 juta hektar hutan sosial (2015-2019), untuk dikelola oleh masyarakat melalui skema kehutanan sosial<sup>60</sup> yang mencakup hutan kemasyarakatan (*community forestry*), hutan desa (*village forests*), hutan tanaman rakyat (*community plantation forests*) dan hutan adat (*customary forests*), serta membentuk kemitraan untuk pengelolaan hutan kbersama/kolaboratif. Program kehutanan sosial ini dijanjikan akan dapat membantu aspek hukum bagi masyarakat yang hidup di dan sekitar area hutan, untuk mengatasi konflik lahan merajalela yang melibatkan masyarakat adat dan untuk mengatasi kendali terhadap area hutan negara yang tidak adil dan berlangsung lama, agar dapat dikelola dengan baik untuk masyarakat setempat. Namun, pelaksanaannya belum terlihat. Hal ini dikarenakan hak atas tanah yang tidak menentu, kurangnya pendaftaran tanah yang menyeluruh dan informasi geospasial terkait, kurangnya metode formal untuk melindungi dan mengakui adanya hak adat atas tanah, batasan hutan negara yang tidak jelas, serta kurangnya personil pemerintah yang menangani pemecahan masalah sengketa di tingkat lapangan.

### 5.3 Pemenuhan Hak Atas Pangan Terhadap Kelompok Rentan

Perlindungan terhadap kelompok rentan dalam mengakses pangan disebutkan dalam Pasal 58 Undang-undang Pangan yang menyatakan pemerintah bertanggung jawab dalam penyediaan dan penyaluran pangan pokok dan pangan lainnya sesuai dengan kebutuhan bagi masyarakat miskin, rawan pangan dan gizi maupun keadaan darurat. Dalam Keputusan Menteri Sosial No.146/HUK/2013 disebutkan 14 indikator mengenai apa itu “miskin”. Hal ini mencakup (1) Tidak berpenghasilan, (2) sebagian besar penghasilannya adalah untuk memenuhi kebutuhan yang sangat dasar dan sederhana, (3) tidak mampu mengakses layanan kesehatan secara finansial, dll<sup>61</sup>. Undang-Undang ini disebutkan bahwa bantuan pangan diberikan kepada bayi, balita, ibu hamil, ibu menyusui, anak-anak usia sekolah dan remaja serta lansia<sup>62</sup> dan kondisi yang terjadi diluar kemampuan manusia, seperti bencana alam, paceklik hebat dan konflik sosial<sup>63</sup>. Undang-undang Kesehatan menyatakan bahwa Pemerintah bertanggung jawab menjamin hak bayi untuk mendapatkan air susu ibu secara eksklusif melalui penyediaan fasilitas khusus yang diadakan ditempat kerja dan tempat sarana umum juga jaminan layanan kesehatan yang aman, bermutu dan

<sup>60</sup> Kehutanan Sosial adalah sistem manajemen kehutanan berkelanjutan dalam kondisi dimana lahan hutan atau hak hutan/hutan adat dilaksanakan oleh masyarakat setempat atau masyarakat adat sebagai pemain utama untuk meningkatkan kesejahteraan, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial dan budaya dalam bentuk Hutan Desa, Manajemen Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Tanaman, Hutan Adat dan Kemitraan Kehutanan (Peraturan Kemenhut 83/2016 tentang Kehutanan Sosial; Pasal 1[1]).

<sup>61</sup> Lihat: [http://dinkes.jatimprov.go.id/userimage/JKN/Kepmensos146\\_1.pdf](http://dinkes.jatimprov.go.id/userimage/JKN/Kepmensos146_1.pdf), sesuai pengamatan, definisi “miskin” adalah ketidakadaannya kebutuhan dasar tertentu yang sangat penting untuk mempertahankan hidup seseorang.

<sup>62</sup> Penjelasan pasal 4 huruf d Yang dimaksud dengan “masyarakat rawan Pangan” adalah masyarakat di suatu wilayah yang memiliki ketidakmampuan untuk memperoleh Pangan yang cukup dan sesuai untuk hidup sehat dan aktif, termasuk di dalamnya masyarakat miskin, masyarakat yang terkena bencana, dan/atau masyarakat yang berada di kondisi geografis yang tidak terjangkau akses Pangan. Yang dimaksud dengan “masyarakat rawan Gizi” adalah masyarakat yang paling mudah mengalami gangguan kesehatan atau kekurangan Gizi. Kelompok rawan Gizi ini pada umumnya berhubungan dengan proses kehidupan manusia yang terdiri atas kelompok umur tertentu dalam siklus kehidupan manusia yang meliputi bayi, balita, ibu hamil dan menyusui serta anak usia sekolah, remaja, dan lansia

<sup>63</sup> Penjelasan Pasal 24 (d) terkait dengan situasi darurat; serta, lihat Pasal 63(2) menyatakan pemenuhan gizi untuk ibu hamil dan menyusui, bayi, balita dan kelompok rentan malnutrisi.

terjangkau (UU No.36/2009:Pasal 126,128). Untuk fakir miskin, pemerintah bertanggung jawab menyediakan bantuan pangan dan sandang yang layak (UU No.13/2011: Pasal 13). Dalam Undang-undang penanggulangan bencana, penyediaan kebutuhan pangan diberikan kepada kelompok rentan, yaitu bayi, balita dan anak-anak; ibu yang sedang mengandung dan menyusui; penyandang cacat dan orang lanjut usia.

Pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya khususnya hak atas pangan untuk kelompok rentan telah diatur dalam peraturan perundang-undangan seperti disebutkan di atas namun pendekatan pemerintah terhadap persoalan-persoalan hak atas pangan bagi kelompok rentan masih bersifat *social charity* di mana korban khususnya kelompok rentan diposisikan sebagai individu yang layak diberi bantuan pangan dan bukan sebagai individu yang memiliki hak atas pangan.

#### 5.4. Akses terhadap Keadilan Bagi Korban Pelanggaran Hak Atas Pangan dan Gizi

Akses terhadap keadilan dalam ruang lingkup hak atas pangan dapat dimaknai sebagai segala bentuk mekanisme penyelesaian pemulihan hak korban pelanggaran hak atas pangan. Mekanisme ini dapat melalui mekanisme pidana, perdata, administrasi, adat atau bentuk-bentuk penyelesaian lainnya. Esensi dasar dari mekanisme tersebut adalah harus ditujukan untuk memberikan keadilan kepada korban dengan memberikan kompensasi, pemenuhan dan jaminan untuk tidak terulang kembali atas terjadinya pelanggaran hak atas pangan. Akses terhadap keadilan khususnya terkait dengan hak atas pangan berkaitan dengan sifat keberlakuan hukum atau dapat tidaknya dibawa ke muka pengadilan dalam yuridiksi hukum nasional ketika terjadi pelanggaran atas hak pangan. Komentar umum no 12 bagian 32 menyatakan bahwa *“setiap orang atau kelompok yang merupakan korban pelanggaran hak pangan yang hendaknya memiliki akses penyelesaian melalui pengadilan atau penyelesaian lain yang tepat baik di tingkat nasional maupun internasional. Semua korban pelanggaran tersebut berhak atas perbaikan yang memadai, yang mungkin berbentuk restitusi, kompensasi, pemenuhan atau jaminan untuk tidak terulang kembali.”* (GC 12:Pasal32)

Undang-undang HAM khususnya pasal 7 ayat 1 menyatakan bahwa *“setiap orang berhak untuk menggunakan semua upaya hukum nasional dan forum internasional atas semua pelanggaran hak asasi manusia yang di jamin oleh hukum Indonesia dan hukum internasional mengenai hak asasi manusia yang telah di terima negara Republik Indonesia dan pada ayat 2 menyatakan ketentuan hukum internasional yang telah diterima negara Republik Indonesia yang menyangkut “ketentuan yang ditetapkan mengenai hak asasi manusia disahkan oleh Republik Indonesia dan mengikat secara hukum di Indonesia”.* Apakah ini berarti pelanggaran-pelanggaran dalam hukum hak asasi manusia internasional khususnya yang telah dirafikasi oleh Pemerintah Indonesia dapat diselesaikan melalui mekanisme peradilan hukum nasional? Untuk menjawab ini, Pertama dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan pasal 7 ayat 1 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa perjanjian hukum internasional tidak termasuk ke dalam salah satu sumber hukum nasional. Kedua, hakim di lembaga peradilan hukum nasional hanya menggunakan hukum nasional sebagai sumber hukum untuk mengambil keputusan dalam suatu perkara. Sebelumnya, telah disinggung bahwa Indonesia adalah negara yang mengutamakan hukum nasional dan UUD Negara Republik Indonesia 1945 tidak mengatur hubungan antara hukum internasional dengan hukum nasional namun, hanya mengatur prosedur ketika presiden akan meratifikasi perjanjian internasional<sup>64</sup> harus mendapat persetujuan DPR.

<sup>64</sup> “Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain “(1945 C: Pasal 11). Dalam berhadapan dengan perjanjian internasional lain yang menyebabkan dampak luas dan besar bagi warga negara terkait dengan beban keuangan Negara dan/atau perubahan yang dipaksakan atau kebutuhan adanya hukum baru, Presiden harus memiliki kesepakatan dengan DPR. Ketentuan tindak lanjut akan diotorisasi oleh hukum.

Contoh berikut ini akan menyatakan mengapa Indonesia belum memproses pelanggaran hak atas pangan dan gizi. Perkara menyangkut Undang-undang Nomor 38 tahun 2008 tentang pengesahan Piagam ASEAN di Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa justifikasinya. Dalam keputusannya Majelis Hakim Konstitusi menolak seluruh permohonan dari pemohon karena undang-undang pengesahan bukan objek untuk judicial review di mana undang-undang pengesahan adalah bukan undang-undang transformasi yang melaksanakan isi dari perjanjian internasional. Undang-Undang nomor 38 tahun 2008 dan Undang-Undang nomor 11 tahun 2005 adalah sama-sama bukan undang-undang transformasi melainkan undang-undang pengesahan. Dengan kata lain ratifikasi perjanjian saja tidak memiliki konten aktual untuk diperiksa hakim. Dalam kata lain, meskipun Kovenan Ekonomi, Sosial dan Budaya diratifikasi<sup>65</sup>, namun konten kovenan yang sesungguhnya tidak dijelaskan lebih lanjut, maka tidak dapat digunakan sebagai dasar untuk memproses pelanggaran hak asasi manusia, termasuk hak atas pangan dan gizi, pada peradilan nasional manapun<sup>66</sup>.

Hal ini juga berlaku pada berbagai undang-undang yang meratifikasi perjanjian internasional, seperti misalnya, Undang-Undang Nomor 18 tahun 2016 tentang penyandang disabilitas yang diterbitkan pada 10 November 2011, setelah ratifikasi Indonesia pada Konvensi Hak-hak Penyandang Disabilitas. Sementara itu, UU No.40/2008 mengenai Penghapusan diskriminasi Ras dan Etnis telah menyertakan prinsip dasar Konvensi Internasional tentang Penghapusan diskriminasi Ras dan Etnis pada tahun 1965, Indonesia sebelumnya meratifikasi konvensi internasional melalui UU No.29/1999. UU No.40/2008 telah mentransformasi konten konvensi tersebut dan dapat diterapkan pada proses terkait pelanggaran hak asasi manusia.

Berkaitan dengan apakah korban yang mengalami pelanggaran hak atas pangan dapat mengajukan klaim jika hak atas pangannya dilanggar, kajian ini mengamati bahwa, pertama, dalam ketentuan menimbangannya, UU Pangan tidak mengembangkan mekanisme pertanggung-jawaban hukum apapun dalam hal Negara gagal memenuhi kewajibannya untuk menghormati, melindungi dan memenuhi RTFN. Ini merupakan bukti bahwa meskipun Hukum mengakui bahwa pangan adalah kebutuhan paling penting dan mendasar bagi manusia dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Selain itu, UU Pangan sama sekali tidak menyebutkan mekanisme pertanggung-jawaban atau langkah-langkah akuntabilitas bagi seseorang atau kelompok yang tidak mendapatkan haknya atas pangan sesuai penjelasan Komentar Umum 12 (GC 12: 32-35). Kedua, UU Pangan Indonesia tahun 2002 tidak mengakui konsep hak atas pangan dalam semua seperti yang dijelaskan dalam Komentar Umum 12, namun hukum menyertakan konsep “ketahanan” atas pangan dalam penjelasannya<sup>67</sup>. Hukum membatasi masyarakat untuk menanggulangi masalah pangan, memberi saran dan solusi pada masalah pangan kepada Pemerintah pusat dan/atau daerah, namun prosedur dalam menangani masalah pangan diatur dalam Peraturan Pemerintah (UU Pangan 2009: Pasal 131 [1], [2]). Sampai hari ini tidak ada peraturan pemerintah untuk prosedur ini. Secara jelas, hukum

<sup>65</sup> Ada perdebatan panjang tentang apakah Indonesia menganut sistem dualis atau monois, meskipun Pasal 11 Konstitusi Indonesia mengimplikasikan bahwa Indonesia menggunakan sistem dualistik. Sejauh ini, praktik pengadilan dalam hal ini tidak konsisten, seperti yang diamati dalam berbagai praktik Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusional. Peraturan peninggalan Belanda memberi sejumlah elemen monois bagi Indonesia dalam penerapannya pada hukum internasional, mis. inkorporasi otomatis mungkin terjadi dalam kasus dimana komitmen tertentu bersifat sangat teknis atau terbatas

<sup>66</sup> Fakta bahwa hal ini menantang untuk menerapkan ketentuan hak atas pangan ditegaskan dalam perjanjian hak asasi manusia internasional tidak hanya karena Indonesia secara formal mengadopsi sistem dualis, yang membutuhkan penguraian lebih eksplisit tentang norma yang terdapat dalam perjanjian internasional dalam hukum dan peraturan nasional. Serta, tantangan terjadi saat Pengadilan HAM di Indonesia hanya memiliki yuridiksi terkait pelanggaran berat HAM, seperti penyiksaan dan kejahatan terhadap kemanusiaan.

<sup>67</sup> Istilah “ketahanan” merujuk pada ketiadaan prosedur hukum pada UU Pangan 2012 untuk mengajukan klaim publik atas akuntabilitas Negara saat terdapat korban pelanggaran hak atas pangan. Negara mendahulukan kepentingan keterlibatan pemerintah dalam manajemen pangan untuk kepentingan masyarakat, sementara mengabaikan hak masyarakat untuk meng-klaim akuntabilitas publik. Paling tidak, ada konsep tandingan antara “hak atas pangan” yang mencakup klaim hukum korban dan “ketahanan pangan.”

tidak menyediakan mekanisme apapun bagi korban pelanggaran hak atas pangan untuk meminta pertanggung-jawaban Negara agar hak-hak para korban pelanggaran hak atas pangan dipenuhi, diberikan ganti rugi dan dipulihkan.

Beberapa peraturan perundangan lain menyediakan mekanisme akuntabilitas dalam ketentuan-ketentuannya. Pertama, Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil menyatakan bahwa setiap orang mempunyai hak untuk menyatakan keberatan terhadap rencana pengelolaan yang sudah diumumkan dalam jangka waktu tertentu, mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap berbagai masalah wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang merugikan kehidupannya dan memperoleh ganti rugi (UU No.1/2014:Pasal 60 [1]). Kedua, Undang-Undang Konservasi Tanah Dan Air menyatakan setiap orang berhak mengajukan keberatan, laporan dan pengaduan kepada pihak berwenang atas penyelenggaraan konservasi tanah dan air juga menyebutkan bahwa setiap orang yang merugikan dan melakukan gugatan melalui pengadilan terhadap berbagai masalah terkait dengan penyelenggaraan konservasi tanah dan air yang merugikan (UU No.37/2014:Pasal 27). Ketiga, Undang-undang Penataan Ruang, menyatakan setiap orang berhak untuk memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya dan mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang serta mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan tidak sesuai dengan rencana tata ruang (UU No. 26/2007: Pasal 60).

Selain langkah-langkah yang disebutkan diatas tersedia pada tingkat nasional, terdapat juga mekanisme monitoring internasional, misal: penyerahan laporan Review Umum Berkala/Universal Periodic Review dan laporan paralel dengan badan PBB lain (seperti CESCR, CRC, dan CEDAW). Di sini, organisasi masyarakat sipil memiliki kemungkinan untuk menyampaikan laporan paralel dalam pelaksanaan hak asasi manusia yang mencaji cakupannya, misalnya dalam ICESCR atau CEDAW.

#### **5.4.1. Akses Terhadap Keadilan Melalui Mekanisme Yudisial**

##### **Mekanisme Perdata**

Pengadilan menyelesaikan perselisihan atau sengketa antara dua pihak yaitu penggugat dan tergugat dan tuntutan hak dalam suatu perkara perdata dapat disebabkan karena wanprestasi maupun perbuatan melawan hukum<sup>68</sup>. Gugatan perbuatan melawan hukum merupakan salah satu mekanisme yang relevan untuk menuntut pemulihan atas pelanggaran HAM yang dialami pihak yang dirugikan. Gugatan atas dasar perbuatan melawan hukum terkait adanya pelanggaran hak atas pangan dapat dilakukan karena adanya peristiwa kelaparan, malnutrisi ataupun keracunan makanan yang merupakan fakta kejadian yang menimbulkan adanya korban atau menyebabkan kerugian bagi masyarakat. Pasal 1365 KUH Perdata menetapkan bahwa seseorang melakukan tindakan yang melakukan perbuatan melanggar hukum yang menyebabkan kerugian yang diderita pada orang lain harus membayar kompensasi atas kerugian yang diderita dari tindakan itu. Selanjutnya, KUHP menyatakan bahwa seseorang wajib bertanggung jawab atas kerugian yang disebabkan bukan hanya karena tindakannya tetapi juga karena kelalaian dan/atau kecerobohannya (CC:Pasal 1366). Dalam mengklaim pemulihan atas kasus pelanggaran hak atas pangan dengan mekanisme perbuatan melawan hukum, setidaknya lima unsur harus terpenuhi. *Pertama*, harus ada perbuatan, baik aktif

<sup>68</sup> Gugatan perbuatan melawan hukum dapat ditempu dengan beberapa cara, yaitu; gugatan yang dilakukan individu, gugatan perwakilan kelompok (class action), gugatan warga negara (citizen law suit) dan gugatan organisasi (legal standing).



maupun pasif. *Kedua*, tindakan tersebut merupakan tindakan melanggar hukum. Hal ini dapat berupa tindakan yang melanggar hukum, yang melanggar hak orang lain yang diberikan oleh Undang-undang, atau yang bertentangan dengan kewajiban hukum dari pelaku, atau perbuatan pelaku tidak sesuai dengan moral dan perilaku yang baik di masyarakat mengenai hak orang lain. *Ketiga*, adanya suatu kesalahan. Sebuah kesalahan dapat timbul bila ada tindakan kesengajaan ataupun kelalaian dan tidak ada pengecualian hukum untuk tindakan-tindakan ini. *Keempat*, harus ada kerugian yang diderita oleh pihak yang dirugikan. *Kelima*, harus ada hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian. (Fuady 2005: 10-14)

### **Mekanisme Pidana**

Mekanisme untuk pemulihan dari korban pelanggaran HAM juga dapat ditempuh melalui jalan penyelesaian secara hukum pidana. Instrumen hukum pidana merupakan alat refresif negara untuk menuntut pertanggung jawaban bagi pelanggar atau pelaku kejahatan. Mekanisme pertanggung jawaban secara pidana demi memperoleh keadilan bagi para korban yang mengalami pelanggaran dan pelaku diatur dalam Pasal 304 KUH Pidana yang menetapkan bahwa *“barang siapa dengan sengaja menempatkan atau membiarkan seseorang dalam keadaan sengsara, padahal menurut hukum yang berlaku baginya atau karena persetujuan dia wajib memberi kehidupan, perawatan atau pemeliharaan kepada orang itu, diancam dengan pidana penjara paling lama 2 tahun delapan bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah.”*

Dalam hal ini, pelanggaran hak atas pangan dapat ditempuh melalui jalur pidana terutama dalam kasus adanya peristiwa kelaparan, busung lapar ataupun ketersediaan pangan yang menimbulkan adanya korban atau menyebabkan kerugian bagi masyarakat. Jika suatu keadaan ataupun perbuatan memenuhi unsur yang terkandung dalam pasal 304 KUH Pidana, maka tanpa harus adanya pengaduan korban, dapat dilakukan proses pidana (pemeriksaan) terhadap pelaku. Unsur yang terkandung dalam pasal 304 KUHP dapat berupa kesengajaan dan pelaku yang dimaksud adalah pejabat maupun petugas yang memiliki kewajiban ataupun tanggung jawab memenuhi kebutuhan pangan (ketersediaan pangan, mencegah kelaparan, malnutrisi). Pelaksanaan dari pasal ini dapat diterapkan, dalam kasus-kasus terjadinya kelaparan ataupun beredarnya makanan beracun di masyarakat, di mana pejabat ataupun instansi terkait dengan sengaja melakukan pembiaran ataupun telah tidak melakukan kewajibannya untuk memenuhi pangan di lokasi terjadinya kelaparan ataupun dengan sengaja tidak mengingatkan masyarakat akan bahayanya makanan beracun yang beredar di masyarakat.

### **5.4.2. Mekanisme Non-Yudisial pada Konteks Nasional**

Selain mekanisme peradilan, terdapat mekanisme non-peradilan yang dapat digunakan untuk mengajukan keluhan bagi para korban pelanggaran hak atas pangan dan gizi. Di antaranya, *pertama*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (NCHR) - KOMNAS HAM. Seperti dinyatakan di atas, *Komnas HAM* adalah lembaga independen yang ditugaskan untuk menyelidiki berbagai penyalahgunaan dan pelanggaran hak asasi manusia di negara Indonesia. Amanat Komnas HAM adalah sebagai berikut: mengembangkan kondisi yang menguntungkan bagi perwujudan hak asasi manusia, baik mengacu pada instrumen hukum nasional maupun Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia dan Piagam PBB; meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia demi pengembangan integritas pribadi manusia di Indonesia dan kemampuan untuk mengambil bagian dalam berbagai aspek kehidupan (Undang-Undang 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia); sebagai agen tunggal yang berwenang untuk melakukan penyelidikan pro-justitia atas pelanggaran berat HAM (Undang-Undang 26 Tahun 2000 tentang pengadilan Hak Asasi Manusia).<sup>69</sup>

<sup>69</sup> Undang-Undang ini hanya memiliki yurisdiksi untuk mengadili kejahatan terhadap kemanusiaan, penyiksaan, dan genosida, dan tidak mengikutsertakan pelanggaran hak asasi manusia lainnya terkait misalnya kebebasan berbicara atau hak atas pangan. Pelanggaran terhadap hak-hak ini akan dibahas di pengadilan biasa; mengawasi dan memantau

Berdasarkan Pasal 76 (1) Undang-Undang Hak Asasi Manusia (39/1999), komisi memiliki empat fungsi: studi atau penelitian, penyebaran atau kampanye publik, pemantauan dan mediasi tentang hak asasi manusia. Pasal 89 menetapkan secara rinci setiap fungsinya. Sehubungan dengan pelanggaran hak atas pangan dan gizi, komisi memiliki fungsi pemantauan dan dapat menyelidiki dan memeriksa kasus yang dilaporkan, berdasarkan sifat dan ruang lingkup kasus, apakah pantas untuk mencurigai telah terjadi pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Dalam fungsi mediasi, komisi ditugaskan dan diberi wewenang untuk (a) menjamin perdamaian antara kedua pihak, (b) memegang penyelesaian kasus melalui konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, penilaian para pakar, (c) mengembangkan sarana bagi pihak yang terlibat untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan, (d) mengeluarkan penerbitan rekomendasi atas kasus pelanggaran hak asasi manusia ke pemerintah untuk menindaklanjuti penyelesaian kasus tersebut, (e) mengeluarkan penerbitan rekomendasi atas kasus pelanggaran hak asasi manusia ke Parlemen untuk menindaklanjuti penyelesaian kasus tersebut (Undang-Undang 39 Tahun 1999: Pasal 89 [4]). Keterbatasan mekanisme non-peradilan seperti itu adalah bahwa komisi tidak memiliki wewenang untuk menjatuhkan keputusan karena komisi tersebut bukan merupakan lembaga alternatif yang dapat menggantikan fungsi proses penegakan hukum. Berdasarkan rencana strategis *Komnas Ham* 2015-2019, komisi berfokus pada dua isu prioritas untuk dibahas dan diselesaikan, yaitu (1) penyelesaian pelanggaran berat hak asasi manusia<sup>70</sup> dan isu-isu hak asasi manusia di masa lalu, dan (2) perlindungan kelompok marjinal dan marjinal perorangan (NCHR 2015b: 14). Sidang Paripurna NCHR adalah mekanisme kelembagaan tertinggi dan orde tertinggi dari kewenangan dalam pengambilan keputusan strategis kelembagaan. Sidang Paripurna ini dihadiri oleh seluruh komisaris *Komnas HAM* (Undang-Undang 39 Tahun 1999: Pasal 79). Keputusan Sidang Paripurna NCHR mengungkapkan bahwa terdapat lebih sedikit diskusi tentang isu-isu hak ekonomi, sosial, dan budaya daripada yang berkaitan dengan hak-hak sipil dan politik.<sup>71</sup>

*Kedua*, Komisi Ombudsman, yang fungsi utamanya adalah melindungi hak-hak perorangan yang mengaku sebagai korban ketidakadilan, dapat bertindak sebagai bagian dari administrasi publik dan perantara independen antara korban dan pemerintah yang dilaporkan. Tindakan pemerintah menjadi sasaran gugatan perorangan apabila tindakan tersebut menunjukkan mal-administrasi. Pasal 1 (3) Undang-Undang 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman menetapkan bahwa “mal-administrasi” berarti perilaku atau tindakan yang melanggar hukum, melampaui kewenangan yang diamanatkan, penerapan kewenangan untuk tujuan yang jauh dari kewenangan yang ditetapkan, termasuk kelalaian atau kealpaan kewajiban hukum dalam memberikan layanan publik yang dilakukan oleh kantor-kantor Negara dan pemerintah yang menyebabkan kerugian material dan/atau non-material bagi masyarakat atau komunitas atau perorangan (Undang-Undang 37 Tahun 2008: Pasal 6, 7). Dalam konteks pelanggaran hak atas pangan, setiap korban dapat mengambil jalur Komisi Ombudsman untuk mengakses keadilan dalam memintapertanggung-jawaban pejabat pemerintah atau personil yang mengabaikan atau gagal melakukan tugas untuk memenuhi kebutuhan pangan di tempat-tempat kelaparan, baik secara sengaja maupun tidaksengaja, atau apabila mereka dengan sengaja tidak memperingatkan masyarakat tentang bahaya makanan beracun yang beredar di publik

---

diskriminasi ras dan etnis (Undang-Undang 40 Tahun 2008 tentang penghapusan diskriminasi ras dan etnis); dan menangani konflik sosial (Undang-Undang 7 Tahun 2012 tentang Manajemen Konflik Sosial).

<sup>70</sup> Kasus Timor Timur 1999; Kasus 1965 hingga 1966 (Pembunuhan Massal); Kasus Penembakan Misterius 1982 hingga 1985; Kasus Tanjung Priok 1984, Kasus Abepura, Papua; Kasus Talangsari Lampung 1989; Kasus penghilangan orang secara paksa 1997-1998, Kasus Kerusuhan Mei 1998, Kasus Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II 1997-1998; Kasus Wasior dan Wamena 2003, dan sekarang NCHR berfokus pada kasus Insiden Simpang KKA, Aceh Utara 1999; Insiden Jambu Keupok, Aceh Selatan 2003; Rumah Geodong, Pidie 1989-1998; Insiden Bumi Flora, Insiden Aceh Timur 1998 dan Timang Gajah, Bener Meriah 1998 sampai 2003, juga kasus-kasus operasi militer di Papua; Kasus pembunuhan Munir; kasus-kasus kekerasan di Papua, Kasus Poso, (Lihat laporan tahunan Indonesia NCHR 2014: 23-24 dan 2015: 47-49).

<sup>71</sup> Isu ESCR yang dibahas adalah tanah adat, konflik agraria, pengawasan khusus dalam pemberian izin budidaya (HGU) dan izin konsesi, penyelidikan nasional terhadap masyarakat hukum adat, pekerja migran, bisnis dan hak asasi manusia, manajemen bencana, (lihat laporan tahunan NCHR Indonesia 2014; 29-31), Kasus penambangan di Lumajang dan Deugowo, Pengungsi Rohingya, kasus infrastruktur dan bendungan (Laporan Tahunan NCHR 2015: 63).

yang mengandung senyawa berbahaya bagi kesehatan manusia. Pada kenyataannya, wewenang Komisi Ombudsman sangat terbatas pada layanan publik dan hanya berkaitan dengan tindakan aparat Negara sejauh menyangkut penerapan kelembagaan demokratis.<sup>72</sup> Ombudsman hanya melakukan pengawasan moral *vis-à-vis* terhadap aparatur-aparatur tersebut. Pertimbangan, saran, dan rekomendasi dari Ombudsman tidak mengikat secara hukum, hanya mengikat secara moral, menjadi *amicus curiae* antara Negara dan rakyatnya (Sujata 2005).

---

<sup>72</sup> Konsep “pemerintahan yang baik” merupakan parameter yang digunakan pemerintah untuk mengukur keberhasilan dan kebenaran perilaku negara.

## 6. Kesimpulan dan Rekomendasi

Studi ini menyimpulkan bahwa perlindungan hak atas pangan dan gizi, dilihat dari instrumen hukum nasional, telah dijamin untuk setiap orang dalam hukum positif. Konstitusi Indonesia tidak hanya mengakui perlindungan hak atas pangan secara implisit melalui penyediaan hak atas penghidupan yang layak, tetapi ada sebanyak 41 undang-undang dan 29 peraturan, berkaitan dalam tingkat yang berbeda-beda dengan hak atas pangan. Kesimpulannya, hak atas pangan dan gizi diakui dalam kerangka hukum nasional Indonesia sebagai berikut: [a] Pengakuan eksplisit yang mengacu pada ketahanan pangan; [b] Mengakui pangan sebagai hak asasi manusia; [c] Pengakuan secara implisit melalui pengakuan hak-hak terkait dalam arti yang lebih luas, seperti hak untuk hidup, hak atas penghidupan yang layak, perlindungan bagi kelompok-kelompok tertentu seperti perempuan, anak-anak, petani, nelayan, masyarakat hukum adat, korban bencana, dan para penyandang cacat; [d] Pengakuan hak atas kepemilikan lahan, reforma agraria, hak atas sumber daya alam; hak atas pekerjaan, dan hak untuk memperoleh upah minimum; [e] pengakuan jaminan sosial dan hak atas asuransi layanan kesehatan; [f] pengakuan akan pentingnya perlindungan lahan pertanian, hak konsumen, ketahanan pangan, perdagangan, dan perlindungan tanaman pangan.

Terdapat konflik antara hukum - meskipun terdapat peraturan dan hukum nasional, yang mengakui hak atas pangan dan gizi, juga terdapat hukum dan peraturan yang berdampak negatif pada perwujudan hak tersebut.

Istilah “ketahanan pangan” disebutkan jauh lebih sering dalam hukum dan peraturan dibandingkan dengan “hak atas pangan”. Terdapat sebelas undang-undang dan peraturan yang mengakui ketahanan pangan dalam ketentuan mereka, tetapi hanya terdapat dua peraturan yang secara eksplisit menyebutkan “hak atas pangan” sebagai bagian dari hak asasi manusia, tanpa, bagaimanapun, menentukan makna hak atas pangan. Konsep ketahanan pangan sebagai konsep kebijakan, oleh karena itu, lebih dikenal dan dipahami oleh pengemban tugas terkait dan perancang hukum, dibandingkan dengan konsep hak atas pangan, yang menuntut kewajiban mengikat dari para pengemban tugas. Hal ini berdampak pada pelaksanaan hak atas pangan, karena pelaksanaannya, oleh karena itu, masih belum ditentukan.

Undang-Undang Pangan mengakui hak atas pangan bagi warga negara dan memastikan pemenuhannya, tetapi tidak menegaskan mekanisme kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak ini. Ratifikasi Indonesia atas Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya melalui Undang-Undang 11 Tahun 2005 belum mencukupi untuk menerapkan isi perjanjian kovenan tersebut di dalam yurisdiksi negara. Sistem peradilan Indonesia tidak mengakui “pengesahan hukum” sebagai sumber hukum resmi. Undang-undang yang hanya menyelenggarakan formalitas ratifikasi perjanjian hak asasi manusia internasional belum diubah menjadi undang-undang yang menguraikan isi perjanjian kovenan.

Para korban pelanggaran hak atas pangan dan gizi memiliki kemungkinan untuk mengakses keadilan atas pelanggaran hak mereka dalam bentuk pemulihan, kompensasi, pemenuhan, dan jaminan tidak terulang (*non-repetition*). Hal ini dapat dilakukan melalui gugatan perdata atau pidana atau mekanisme non-peradilan melalui Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan Komisi Ombudsman.

Dalam aturan hukum berbasis hak di Negara Indonesia, hak atas pangan dan gizi bagi rakyatnya belum menjadi prioritas. Penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, terutama hak atas pangan dan gizi bagi kelompok marjinal telah tersedia dalam undang-undang dan peraturan, meskipun pendekatan Negara terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan pangan hanyalah amal sosial dimana korban, khususnya kelompok marjinal, dianggap sebagai objek bantuan pangan dan bukan subjek perorangan yang berhak mendapatkan hak atas pangan dan gizi.

Kekosongan yang ada dari mekanisme akuntabilitas reliabel yang memungkinkan publik untuk menuntut kewajiban Negara *vis-a-vis* hak atas pangan dan gizi dan pemahaman dan pengetahuan yang memiskinkan tentang hak ini, baik pada tingkat pengemban tugas maupun pemegang hak, memberikan tantangan dan peluang bagi kelompok dan organisasi masyarakat sipil untuk menganjurkan advokasi demi kemajuan lebih jauh dalam hak atas pangan dan gizi di Indonesia. Berikut adalah beberapa rekomendasi untuk mengisi kesenjangan sejauh hak atas pangan dan gizi diperhatikan.

- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Indonesia (*Komnas HAM*) dan Dewan Ketahanan Pangan, kementerian ATR/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), Badan Urusan Logistik Nasional (BULOG), Badan Ketahanan Pangan dari Kementerian Pertanian harus mengintensifkan pemantauan pelaksanaan hak atas pangan dan gizi dan kerja sama dengan organisasi hak asasi manusia dan organisasi masyarakat sipil lainnya untuk meningkatkan perhatian Negara Indonesia terhadap perwujudan hak tersebut;
- Advokasi dan pelobian isu-isu hak atas pangan diarahkan kepada para pelaku utama pelaksana melalui penguatan kapasitas mereka terhadap isu-isu hak atas pangan dan bergabungnya mereka dalam kegiatan untuk memantau pelaksanaan hak tersebut, serta membuat pelanggaran hak atas pangan dan gizi terlihat nyata. Pergerakan politik seputar hak atas pangan dan gizi dapat menjadi sangat penting tanpa keberadaan *justiciability* (kesanggupan taat hukum), sistem hukum yang berfungsi dengan baik, dan dalam keadaan politik yang sulit;
- Terus mengambil peluang yang ada untuk menuntut negara menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas pangan dan gizi melalui tindakan advokasi publik di tingkat lokal, nasional, dan internasional. Hal ini dapat dilakukan dengan menghasilkan studi, yang lebih jauh memperdalam pengetahuan dan pemahaman tentang hak atas pangan dan gizi, dengan mengeluarkan laporan paralel tentang isu-isu terkait hak atas pangan dan gizi untuk mekanisme Hak Asasi Manusia bagi PBB;
- Pelobian demi perubahan hukum & peraturan, yang berdampak negatif pada hak atas pangan dan gizi;
- Melakukan dokumentasi yang memenuhi syarat tentang pelanggaran hak atas pangan dan gizi (kerja kasus) dan misi pencarian fakta, dan menghasilkan pengetahuan dan studi penelitian sebagai dasar kegiatan-kegiatan kampanye, pelobian, dan advokasi;
- Tempatkan advokasi hak atas pangan dan gizi dalam konteks tindakan kolektif untuk mempromosikan perubahan kebijakan dan perwujudan hak atas pangan dan gizi dengan mendorong kesadaran kritis terhadap korban pelanggaran hak tersebut, gerakan akar rumput (petani, perempuan, masyarakat adat, pekerja, mahasiswa) dan gerakan masyarakat sipil, membangun perserikatan strategis untuk memperluas gerakan hak atas pangan dan gizi di negara Indonesia, dan melakukan tindakan bersama, kegiatan advokasi dan kampanye bersama melawan kasus-kasus pelanggaran hak atas pangan dan gizi;
- Kampanye masyarakat sipil dan pengacara kepentingan publik (harus) memainkan peranan penting dalam upaya melindungi dan mempromosikan hak atas pangan dan gizi dan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya lainnya, termasuk kegiatan-kegiatan kesadaran publik, demonstrasi, pelobian legislatif, dan melakukan kampanye ratifikasi Protokol Opsional kepada ICESCR.



## Referensi

### Arinanto, Satya

- 2003 *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia* (tr: Human Rights in Political Transition). Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI.

### Asshidiqie, Jimly

- 2003 “Struktur kenegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945” (tr: “Indonesian State Structure after the 4<sup>th</sup> Amendment of the 1945 Constitution”), makalah dipresentasikan pada Seminar Perkembangan Hukum Nasional VII. Denpasar: Badan Perkembangan Hukum Nasional, Juli 14-18.
- 2005 *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia* (tr: The Constitution and Constitutionalism), Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press 2005
- 2010 *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Introduction into the Constitutional Law). Jakarta: PT Rajagrafindo Perkasa.
- 2015 Ringkasan Penilaian Sektor Pertanian, Sumber Daya Alam, dan Lingkungan Hidup, Manila: Asian Development Bank (ADB)  
<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/177036/ino-paper-08-2015.pdf>

### Badan Statistik Pusat

- 2013 Data Sensus Pertanian. Jakarta: BPS.
- 2015 Direktori Perkebunan Sawit. (tr: *Palm Oil Plantation Directory*) Jakarta: BPS.
- 2016 *Profil Kemiskinan Bulan Maret 2016* (tr: March 2016 Poverty Profile). Jakarta: BPS, No.66/07/Th.XIX.
- 2014 Pusat Data Pertanian dan Sistem Informasi – Kementerian Pertanian  
 Statistik Lahan Pertanian Tahun 2009-2013 (tr: Statistics of Agricultural Land 2009-2013), Jakarta Center for Agriculture Data and Information System-Ministry of Agriculture

### Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)

- 2015 *Catatan Akhir Tahun: Reforma Agraria dan Penyelesaian Konflik Agraria Disandera Birokrasi* (tr: Year End Note: Bureaucracy Holds Hostage Agrarian Reform and Agrarian Conflict Resolution, limited publication). Jakarta: KPA

### Darooka, Priti

- 2015 “Women and the right to food”. In *Human Rights Defender*. Vol 24(3), October.

### Dewanto, Wisnu Aryo

- 2008 “Status Hukum Internasional dalam Sistem Hukum di Indonesia” (tr: The Status of International Laws in Indonesia’s Judiciary System). In *Mimbar Hukum*, Vol. 21(2), June.

### Dirktur Jenderal Perkebunan

- 2016 *Statistics of Plantations in Indonesia 2014-2016*. Jakarta: Indonesia’s Ministry of Agriculture.

### EIDE, Asbjørn

- 1989 *Right to Adequate Food as a Human Right*, Human Rights Study Series No. 1, United Nations publication, New York, United Nations. An initial report by Eide in 1984

(E/CN.4/Sub.2/1984/22 and Add.1 and 2) was followed by the final report submitted in 1987. An interim report updating this study was submitted to the Sub-Commission at its 50th session (E/CN.4/ Sub.2/1998/9). In 1999, Eide updated his study with document E/CN.4/ Sub.2/1999/12, which, as he points out, should be read in conjunction with the 1998 update.

- 2001 “Right to adequate standard of living, including the right to food”. In Eide, Krause, Rosas 2001. *The Economic, Social and Cultural Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publisher, second revised edition text book.
- 2011 State obligations revisited In Wenche Barth Eide & Uwe Kracht (ed.), *Food and Human Rights in Development: Evolving Issues and Emerging Applications, volume 2*. Jakarta: Indonesian Human Rights Committee for Social Justice (IHCS)

### **EIDE, Asbjørn; OSHAUGH, Arne & EIDE, Wence Barth**

- 1999 Food Security and The Right to Food. In International Law and Development, Transnational Law & Contemporary Problem Vol 1.

### **FAO (Food and Agriculture Organization of the UN)**

- 1998 The Right to Food: Theory and Practice. Rome: FAO
- 2017 The State of Food Security and Nutrition in the World. Rome: FAO, IFAD, WFP.

### **FRIEDMAN, Lawrence M.**

- 1975 The Legal System: A social science perspective. New York: Russell Sage Foundation.

### **FUADY, Munir**

- 2005 Perbuatan melawan Hukum: Pendekatan Kontemporer (tr: *An act breaking the law: A contemporary approach*). Jakarta: Citra Aditya

### **GANESH, Aravind R**

- 2010 The Right to Food and Buyer Power. In *German Law Journal* Vol. 11. No. 11

### **HUDA, Ni'matul**

- 2011 *Dinamika Ketatanegaraan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi* (tr: The Constitutional Dynamics in the Constitutional Court's Decisions). Yogyakarta: FH UII Press.

### **HADIPRAYITNO, Irene**

- 2010a “Food Security and Human Rights in Indonesia,” In *Development in Practice*, Vol 20, No 1, February.
- 2010b “Declared, not acquired: claiming hunger as violation of the right to food, with a case study from Indonesia.” In Otto Hopes, Irene Hadiprayitno. *Governing Food Security: Law, Politics and the Right to Food*. Wageningen: Wageningen Academic Publisher.

### **Indonesian Commission on Human Rights (ICHR)**

- 2016 Annual report of 2015, Rights Recovery of the Victims of Human Rights Violations. Jakarta: KomnasHAM
- 2015a Annual report of 2014, *Spreading Hope, Reaching Dreams*. Jakarta: Komnas HAM
- 2015b The 2015-2019 strategic plan of Indonesian National Commission on Human Rights. Jakarta: Komnas HAM

**International Food Policy Research Institute (IFPRI)**

- 2016 Global Nutrition Report 2016: From Promise to Impact – Ending Malnutrition by 2030. Washington DC: IFPRI
- 2017 Global Hunger Index, Getting to Zero Hunger 2017. Washington DC/Dublin/Bonn: IFPRI et.al

**Kementrian Kehutanan Indonesia**

- 2011 *Rencana Kehutanan Tingkat Nasional (RKTN) 2011-2030* (tr: National Level Forestry Plan). Jakarta: Ministry of Forestry.

**Kementrian Kesehatan Indonesia**

- 2013 *Riset Kesehatan Dasar* (tr: Basic Health Research). Jakarta: Ministry of Health.

**International Food Policy Research Institute (IFPRI)**

- 2016b Global Hunger Index, Getting to Zero Hunger 2016

**KENT, George**

- 2005 *Freedom from Want, the Human Right to Adequate Food*. Washington D.C.: Georgetown University Press

**KÜNNEMAN, Rolf**

- 2004 *Road to Freedom, a Text Book on Human Rights*. Heidelberg: FIAN International.

**LINDSEY, Tim**

- 2002 *The Indonesian Constitutional Reform: Muddling Toward Democracy*. Singapore: Journal of International and Comparative Law, Vol 6.

**MECHLEM, Kerstin**

- 2004 "Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations." *European Law Journal*, Vol.10 No 5 September

**RIVAGE-SEUL, Peggy**

- 2014 "The Right to Food; Global Agenda for the Women's Movement." In *The Freedom Center Journal*.  
Secretariat of Food Security Council
- 2015 *Pedoman Koordinasi Dewan Ketahanan Pangan* (tr: Coordination Guidance of Food Security Council), Jakarta: Secretariat of Food Security Council

**SEN, Amartya**

- 1981 *Poverty and Famine, An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press

**SHELDON, Dinah (ed.)**

- 2011 *International Law in Domestic Legal System: Incorporation, Transformation and Persuasion*. Oxford: Oxford University Press

**SUJATA, Antonius**

- 2005 *The role of Ombudsman in corruption prevention and clean governance* (Peranan Ombudsman dalam pencegahan korupsi dan penyelenggaraan pemerintah yang bersih) Jakarta: Komisi Ombudsmen Nasional.

**SUKARNO**

- 1952 "On life and death." The speech of the first Indonesia's President on the inauguration of the building of the Bogor Faculty of Agriculture. Bogor: April 27.

**STARKE, J.G.**

- 1984 *Pengantar Hukum International* (tr: Introduction to International Laws). London: Butterworth

**TOMASEVSKI, Katarina**

- 1985 "Human Right: The Right to Food." In *Iowa Law Review* Vol.70.

**United Nation's High Commissioner of Human Rights (UNHCHR)**

- 2002 Handbook on National Human Rights Action Plan. NY/Geneva: UN. United Nation Children's Fund (UNICEF)
- 2013 Improving Child Nutrition, The achievable imperative for global progress. New York: UN [https://www.unicef.org/gambia/Improving\\_Child\\_Nutrition\\_-\\_the\\_achievable\\_imperative\\_for\\_global\\_progress.pdf](https://www.unicef.org/gambia/Improving_Child_Nutrition_-_the_achievable_imperative_for_global_progress.pdf)

**VAN ESTERIK, Penny**

- 1999 "Right to Food; right to feed; right to be fed. The intersection of women's right and the right to food." In *Agriculture and Human* Vol 16.

**VIDAR, Margaret**

- 2006 State Recognition on the Right to Food at National Level, Research Paper No 2006/61. Helsinki: UNU-WIDER.

**WIDODO, Joko & Jusuf Kalla**

- 2014 "Jalan Perubahan untuk Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian: Visi, Misi dan Program Aksi" (tr: Transformation Road for Indonesia with Sovereignty and Personality, Vision, Mission and Action Program). Jakarta: Presidential Electoral Campaign Booklet, May

**YAMIN, Muhammad**

- 1959 *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jilid I (tr: Preparatory Text of the 1945 Constitution). Jakarta: Prapantja.

**ZIEGLER, Jean; Golay, Christophe; Mahon, Claire; Anne Way, Sally**

- 2011 *The Fight for the Right to Food*. London: Palgrave Macmillan.

**International Human Rights Instruments and Documents****OHCHR (Office of High Commissioners of Human Rights)**

- 1999 *General Comments 12*. UN Doc: E/C.12/1999/5, 12 May

**United Nations' General Assembly (UNGA)**

- 1979 The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), 24 January 2007. UN Doc: A/RES/34/180
- 2002 Handbook on National Human Rights Action Plan. NY/Geneva: UN. | UN Doc: HR/P/PT10

- 2003      The right to food, Report submission of the UN's Special Rapporteur on the right to food to the UN General Assembly, the 58<sup>th</sup> Session, August 28, UN Doc: A/58/330
- 2007      Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UN Doc: A/RES/61/106  
Committee on the Elimination of Discrimination against Women
- 2016      General Recommendation No 34 on the right of rural women, CEDAW/C/GC/34

#### **International Law Committee**

- 1987      LIMBURG PRINCIPLES on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Part 70-73 on related rights violation. UN Doc: E/CN.4/1987/17
- 1997      MAASTRICHT GUIDE for the violation of economic, social and cultural rights. *See also in Human Rights Quarterly*, 1998: Vol20, part16, p691-05: on the responsibility of violations

#### **World Conference on Human Rights**

- 1993      Vienna Declaration and Action Program. A/CONF.157/23. 12 July

**Lampiran 1. Matriks Kewajiban Negara Republik Indonesia di bawah Hak Atas Pangan**

No	Sumber Hukum	Ketentuan berdasarkan kewajiban	Ketentuan	Komponen Utama pada hak atas pangan
1	UU 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria	Pasal 9 [1]	Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya	Kewajiban untuk Menghormati
2	Peraturan Pemerintah menggantikan UU 56/1960 tentang Ketentuan Ukuran Lahan Pertanian	Pasal 8	Pemerintah mengadakan usaha-usaha agar supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah-pertanian minimum 2 hektar	Kewajiban untuk Memenuhi
3	UU 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia	Pasal 8	Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah	Kewajiban untuk Melindungi
		Pasal 71	Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia (Pasal 71)	Kewajiban untuk Melindungi
		Pasal 72	Kewajiban dan tanggungjawab pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 71, meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain	Kewajiban untuk Menghormati, Melindungi dan Memenuhi
4	UU 18/2012 tentang Pangan	Pertimbangan [b]	bahwa negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi Pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber	Kewajiban untuk Melindungi dan Memenuhi



			daya, kelembagaan, dan budaya lokal	
		Pasal 12 [1], [2], [4]	Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas Ketersediaan Pangan di Provinsi/kabupaten/kota; atas Ketersediaan Pangan di daerah ; pengembangan Produksi Pangan Lokal di daerah ; dan untuk pengadaan pangan. Penyediaan Pangan diwujudkan untuk memenuhi kebutuhan dan konsumsi Pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan secara berkelanjutan	Kewajiban untuk Memenuhi
		Pasal 13	Pemerintah berkewajiban mengelola stabilisasi pasokan dan harga Pangan Pokok, mengelola cadangan Pangan Pokok Pemerintah, dan distribusi Pangan Pokok untuk mewujudkan kecukupan Pangan Pokok yang aman dan bergizi bagi masyarakat.	Kewajiban untuk Memenuhi
		Pasal 17	Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban melindungi dan memberdayakan Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan sebagai produsen Pangan	Kewajiban untuk Melindungi dan Memenuhi
		Pasal 22 [2]	Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban mengantisipasi dan menanggulangi ancaman Produksi Pangan melalui bantuan teknologi dan regulasi	Kewajiban untuk Memenuhi
		Pasal 46 [1]	Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab dalam mewujudkan keterjangkauan Pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan	
5	UU 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan	Pertimbangan [e]	bahwa negara menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara sehingga negara berkewajiban menjamin kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan	Kewajiban untuk Menghormati, Melindungi dan Memenuhi
		Pasal 3	menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan; melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani; meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak; mempertahankan keseimbangan ekologis	Kewajiban untuk Menghormati, Melindungi dan Memenuhi
		Pasal 32 [2]	Pemerintah bertanggung jawab atas perlindungan sumber daya lahan dan air; konservasi sumber daya lahan dan air; konservasi lahan dan air; kendali polusi air	Kewajiban untuk Melindungi dan Memenuhi
		Pasal 61	Pemerintah dan pemerintah daerah wajib melindungi dan	Kewajiban untuk Memenuhi

				memberdayakan petani, kelompok petani, koperasi petani, serta asosiasi petani.	
			Pasal 62 [1]	Perlindungan terhadap Lahan Pertanian Pangan termasuk; untuk mengamankan harga komoditas pangan pokok yang menguntungkan; memperoleh sarana produksi dan prasarana pertanian; pemasaran hasil pertanian pangan pokok; pengutamaan hasil pertanian pangan dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional; untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional; dan ganti rugi akibat gagal panen	Kewajiban untuk Memenuhi
6	UU 41/1999 tentang Kehutanan		Pasal 4 [3]	Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat	Kewajiban untuk Menghormati, Melindungi dan Memenuhi
			Pasal 3 [e]	Penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan : e. menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan	Kewajiban untuk Memenuhi
7	UU 1/2014 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil		Pasal 21 [1]	Pemanfaatan ruang dan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil pada wilayah Masyarakat Hukum Adat oleh Masyarakat Hukum Adat menjadi kewenangan Masyarakat Hukum Adat setempat.	Kewajiban untuk Menghormati, Melindungi dan Memenuhi
			Pasal 20 [1], [2]	Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memfasilitasi pemberian Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan kepada Masyarakat Lokal dan Masyarakat Tradisional; Izin tersebut diberikan kepada Masyarakat Lokal dan Masyarakat Tradisional, yang melakukan pemanfaatan ruang dan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil, untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.	Kewajiban untuk Memenuhi
8	UU 7/2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan petambak Garam		Pasal 1 [3]	Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dilarang membuat kebijakan yang bertentangan dengan upaya Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.	Kewajiban untuk Melindungi dan Memenuhi
9	UU 13/2011 tentang Penanganan Fakir		Pasal 7 [b], [f]	Penanganan fakir miskin dilaksanakan dalam bentuk bantuan pangan dan sandang; penyediaan akses kesempatan kerja	Kewajiban untuk Memenuhi

	Miskin			dan berusaha (berwirausaha)	
<b>10</b>	UU 19/2013 tentang perlindungan dan pemberdayaan petani	Pasal 15		Pemerintah berkewajiban mengutamakan produksi Pertanian dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional	Kewajiban untuk Memenuhi
		Pasal 16 [1]. [2]		Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab menyediakan dan/atau mengelola prasarana Pertanian termasuk: jalan untuk pertanian, jalan pedesaan, waduk, irigasi, tambak, listrik, gudang, dermaga, dan pasar.	Kewajiban untuk Memenuhi
<b>11</b>	UU 45/2009 tentang Perikanan	Pasal 6 [1], [2]		Pengolahan perikanan dalam area pengelolaan perikanan Republik Indonesia dilakukan guna mencapai manfaat yang optimal dan berkelanjutan, serta untuk memastikan keberlanjutan sumber daya ikan; Pengelolaan perikanan untuk pemancingan dan akuakultur harus mempertimbangkan hukum adat dan/atau kearifan lokal melalui partisipasi masyarakat komunitas	Kewajiban untuk Melindungi dan Memenuhi
<b>12</b>	UU 36/2009 tentang Kesehatan	Pasal 29 [1]		Pemerintah bertanggung jawab untuk menetapkan kebijakan dalam rangka menjamin hak bayi untuk mendapatkan Air Susu Ibu secara eksklusif	Kewajiban untuk Memenuhi
		Pasal 14 [2], [3]. [4]		Pemerintah wajib mengambil langkah materi pangan agar memenuhi standar pangan bergizi; Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin ketersediaan bahan pangan berkualitas tinggi secara merata dan terjangkau; dan untuk meningkatkan akses dan kualitas layanan gizi sejalan dengan pengembangan ilmu dan teknologi	Kewajiban untuk Memenuhi
		Pasal 142 [3]		Pemerintah bertanggung jawab atas pemenuhan kecukupan gizi pada keluarga miskin dan dalam situasi darurat	Kewajiban untuk Memenuhi
<b>13</b>	Peraturan Pemerintah 17/2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi	Pasal 69 [1]		Pemerintah dan Pemerintah Daerah memberikan Bantuan Pangan kepada masyarakat miskin dan masyarakat yang mengalami rawan Pangan dan Gizi	Kewajiban untuk Memenuhi
<b>14</b>	Peraturan Presiden 83/2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan	Pasal 2 [1] [2]		Dewan mempunyai tugas membantu Presiden dalam (a) Merumuskan kebijakan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan nasional, (b) Melaksanakan evaluasi dan	Kewajiban untuk Memenuhi

				pengendalian dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan nasional, termasuk pengadaan, distribusi, cadangan, diversifikasi pangan; penanganan dan langkah pencegahan terhadap masalah pangan dan gizi	
<b>15</b>	UU 13/2010 tentang Holtikultura	Pasal 23		Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab untuk memberikan jaminan akan ketersediaan air untuk usaha hortikultura	Kewajiban untuk Melindungi dan Memenuhi
<b>16</b>	UU 12/1992 tentang Sistem budidaya tanaman	Pasal 30		Pemerintah wajib berupaya untuk meringankan beban petani kecil berlahan sempit yang budidaya tanamannya gagal panen karena bencana alam. .	Kewajiban untuk Memenuhi

**Lampiran 2: Perjanjian Internasional, Pengesahan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia**

No	Nama UU	Sama dengan singkatan
1	Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pengesahan Konvenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya ( <i>The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights</i> ) UU Nomor 11 Tahun 2005, Lembaran Negara Nomor 118 tahun 2005, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4557; ratified on Oct.28,2005	UU 11/2005
2	Undang-Undang tentang Pengesahan Konvenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik ( <i>The International Covenant on Civil and Political Rights</i> ), UU No 12 tahun 2005, LN Nomor119. Tambahan Lembaran Negara (TLN) nomor 4558	UU 12/2005
3	Keputusan Presiden tentang Pengesahan Konvensi tentang Hak-hak Anak ( <i>Convention on the Rights of the Child</i> ), Keppres Nomor 36 Tahun 1990, LN nomor 57 tahun 1990	PD36/1990 (Presidential Decree)
4	Undang-undang tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala bentuk Diskriminasi terhadap Wanita ( <i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women</i> ) UU nomor 7 tahun 1984, LN No 29 tahun 1984, TLN nomor 3277;	Law7/1984
5	Undang-undang tentang pengesahan Konvensi menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia ( <i>The Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment</i> ), UU nomor 5 tahun 1998, LN nomor 164 Tahun 1998, TLN Nomor 3787;	UU 5/1998
6	Undang-undang tentang pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965 ( <i>The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965</i> ), UU Nomor 29 Tahun 1999, LN nomor 83 tahun 1999, TLN 3852	UU 29/1999
7	Undang-Undang tentang Pengesahan Perjanjian Internasional mengenai Sumber Daya Genetik Tanaman untuk Pangan dan Pertanian ( <i>The International Treaty on Plants Genetics Resource for Food and Agriculture</i> ), UU Nomor 4 Tahun 2006	UU 4/2006
8	Undang-Undang tentang Pengesahan Konvensi mengenai Hak-hak Penyandang Disabilitas ( <i>The Covention on the Right of Persons with Disabilities</i> ) UU Nomor 19 tahun 2011, LN Nomor 107 Tahun 2011, TLN 5251;	UU 19/2011
9	Undang-Undang tentang Pengesahan Konvensi Internasional mengenai Perlindungan Hak-hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya ( <i>International Convention on The Protection of The Right of All Migrant Workers and Members of Their Families</i> ), UU Nomor 6 Tahun 2012, LN Nomor 114, TLN 5314)	UU 6/2012

**Lampiran 3: Daftar peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit menyebutkan ‘Ketahanan Pangan’**

No	No.Kode	Nama asli peraturan perundang-undangan	Terjemahan dalam Bahasa Inggris	Sama dengan singkatan
10	UU18/2012	Pangan	Food	Law18/2012
11	UU41/2009	Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan	The Protection of Sustainable Food Crops Farmland	Law 41/2009
12	UU26/2007	Penataan Ruang	Spatial Planning	Law27/2007
13	UU23/2014	Pemerintah Daerah	Local Governments	Law23/2014
14	PP17/2015	Ketahanan Pangan dan Gizi	Food and Nutrition Security	GR17/2015
15	PP13/2016	Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik	State Logistics Agency	GR13/2016
16	Perpres83/2006	Dewan Ketahanan Pangan	Food Security Council	PR83/2006
17	Perpres48/2016	Penugasan Kepada Perum BULOG	The Assignment of the State Logistics Agency in order to Achieve Food Security	PR48/2016
18	PP38/2007	Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota	Tasks Distribution among Central, Provincial and District/City Governments	GR38/2007
19	Permentan65/2010	Standard Pelayanan Minimum badan Ketahanan Pangan	Minimum Service Standard on Food Security in Provinces and Districts/Cities	MR65/2010
20	Permen ATR/BPN 18/2016	Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian	the Enforcement of Farmland Control	MR18/2016



**Lampiran 4: Daftar Peraturan Perundang-undangan yang relevan dengan Hak Atas Pangan di Indonesia**

No	No.Kode	Nama asli peraturan perundang-undangan	Terjemahan dalam Bahasa Inggris	Sama dengan singkatan
22	UU2/1960	Perjanjian Bagi Hasil	Sharecropping Contract   Share Tenancy Contract Law	Law2/1960
23	UU5/1960	Pokok Agraria	Basic Agrarian Law	Law5/1960
24	PP56/1960	Peraturan Pemerintah Pengganti UU 56/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian	Government Regulation replacing Law56/1960 on the provision of Agricultural Land size	GR56/1960
25	PP224/1961	Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi	The Implementation of Land Distribution and Compensation	GR224/1961
26	UU16/1964	Bagi Hasil Perikanan	Fisheries Sharing	Law16/1964
27	UU11/1974	Pengairan	Water	Law11/2974
28	UU12/1992	Sistem Budidaya Tanaman	Plants Cultivation System	Law12/1992
29	UU13/1998	Kesejahteraan Lanjut Usia	Welfare of Senior Citizens	Law13/1998
30	UU8/1999	Perlindungan Konsumen	Consumers Protection	Law8/1999
31	UU41/1999	Kehutanan	Forestry	Law41/1999
32	PP69/1999	Label dan Iklan Pangan	Label and Food Advertisement	GR69/1999
33	UU19/2000	Perlindungan Varietas Tanaman	Plant Varieties Protection	Law19/2000
34	TAP MPR IX/2001	Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam	Decree of the People's Consultative Assembly on Agrarian Reform and Natural Resource Management	MPRIX/2001
35	Keputusan MPR 5/2003	Penugasan MPR kepada Pemerintah untuk Menjalankan Reformasi Menyeluruh	Assignment of the People's Consultative Assembly to the Government to Implement Comprehensive Reform	MPR5/2003
36	UU13/2003	Tenaga Kerja	Manpower	Law13/2000
37	UU19/2003	Perlindungan dan Pemberdayaan Petani	The Protection and Empowerment of Peasants/Farmers	Law19/2003

38	PP4/2004		Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia	The Implementation of Improvement Efforts for Social Welfare of the Senior Citizens	GR4/2004
39	PP28/2004		Keamanan Mutu dan Gizi Pangan	Securing quality and nutrition of food	GR28/2004
40	UU40/2004		Sistem Jaminan Sosial Nasional	National Social Security System	Law40/2004
41	UU16/2006		Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan	Extension System of Agriculture, Fishery and Forestry	Law16/2006
42	UU17/2007		Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025	Long-Term Development Plan 2005-2025	Law17/2007
44	UU24/2007		Penanggulangan Bencana	Handling Disaster	Law24/2007
45	UU37/2008		Ombudsman Republik Indonesia	Indonesia's Ombudsman	Law37/2008
46	UU11/2009		Kesejahteraan Sosial	Social Welfare	Law11/2009
47	UU36/2009		Kesehatan	Health	Law36/2009
48	UU45/2009		Perikanan	Fishery	Law45/2009
49	PP11/2010		Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar	Arrangement and Utilization of Abandoned Lands	GR11/2010
50	Permentan65/2010		Standar Pelayanan Minimal di Bidang Ketahanan Pangan Provinsi dan Kabupaten/Kota	Minimum Service Standard in Food Security in Provincial and District/City Levels	MR65/2010
51	UU12/2011		Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	The Making of Laws and Regulations	Law12/2011
52	UU13/2011		Penanganan Fakir Miskin	The Law 13/2011 on Handling of the Poor	Law13/2011
53	Permen13/2012		Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak	The Component and the Implementation of the Stages in Meeting Needs for Adequate Living	MR13/2012
54	PP33/2012		Pemberian Eksklusif Air Susu Ibu	Exclusive Breast Feeding	GR33/2012
55	Putusan 35/2012	MK	Pengujian UU41/1999 tentang Kehutanan	Constitutional Court's Decision on the Judicial Review of Law 41/1999 on Forestry	CC35/2012
56	Putusan 99/2012	MK	Pengujian UU 12/1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman	Constitutional Court's Decision on the Judicial Review of the Law 12/1992 on Plants Cultivation System	CC99/2012
57	Perpres42/2013		Gerakan Nasional Percepatan Perbaikan Gizi	Presidential Regulation on National Drive for the Acceleration of Nutrition Improvement	PR42/2013
58	Putusan 85/2013	MK	Pengujian UU 7/2004 tentang Sumber Daya Air	Constitutional Court's Decision on the Judicial Review of Law 7/2004 on Water Resources	CC85/2013
59	Putusan	MK	Pengujian UU19/2013 tentang Perlindungan dan	Constitutional Court's Decision on the	CC87/2013

	87/2013	Pemberdayaan Petani	Judicial Review of Law 19/2013 on the Protection and Empowerment of Peasants	
60	Permen Kesehatan 75/2013	Peraturan Menteri Kesehatan 75/2013 tentang Angka Kecukupan Gizi Peraturan Kepala BPOM 9/2016 tentang Acuan Label dan Gizi	Ministerial Regulation on Nutrition Adequacy Rate Agency Regulation of the National Agency of Drug and Food Control (BPOM) 9/2016	MR75/2013 AR9/2016
61	UU1/2014	Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil	Management of Coastal Areas and Small Islands	Law1/2014
62	UU7/2014	Perdagangan	Trade	Law7/2014
63	UU33/2014	Jaminan Produk Halal	Halal Product Assurance	Law33/2014
64	UU37/2014	Konservasi Tanah dan Air	Land and Water Conservation	Law37/2014
65	Perpres2/2015	RPJMN2015-2019, Buku I	Medium-Term Development Plan, Book I	PR2/2015
66	PP20/2015	Badan Pertanahan Nasional	Government Regulation on National Land Agency	GR20/2015
67	PP57/2015	Sistem Jaminan Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan serta Peningkatan Nilai Tambah Produk Hasil Perikanan	Quality and Safety Assurance of Fishery Products and Added Value Improvement of Fishery Products	GR57/2015
68	Perpres71/2015	Penetapan dan Penyimpanan Barang-Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting	The Stipulation and Stocking of Basic and Important Commodities	PR71/2015
69	PR75/2015	Rencana Aksi Hak Asasi Manusia 2015-2019	Human Rights Action Plan 2015-2019	PR75/2015
70	PP78/2015	Pengupahan	Wages	GR78/2015
71	UU7/2016	Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam	Protection and Empowerment of Fishermen, Freshwater Fishermen and Salt Farmers	Law7/2016
72	UU8/2016	Penyandang Disabilitas	On Disabilities	Law8/2016
73	Perka BPOM 9/2016	Peraturan Kepala BPOM tentang Acuan Label dan Gizi	Regulation of the Head of the Agency of Drug and Food Control (BPOM) on Label Reference and Nutrition	RAH9/2016
74	Perka BPOM 12/2016	Pendaftaran Pangan Olahan	Processed Food Registration	RAH12/2016
75	Permen10/2016	Permen ATR/BPN tentang Tatacara Penetapan Hak Komunal atas Masyarakat Adat yang Berada di Kawasan Tertentu	Ministerial Regulation on Provision Procedure of Right to Communal Lands of the Indigenous People in Certain Areas (Forest, Plantation areas)	MR10/2016

76	Permen17/2016	Permen ATR/BPN tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil	Ministerial Regulation on Land Restructuring for Coastal Areas and Small Islands	MR17/2016
77	Permen 18/2016	Permen ATR/BPN tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian	Ministerial Regulation on the Enforcement of Farmland Control	MR18/2016
78	Permen 19/2016	Permen ATR/BPN tentang Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada Wilayah yang Belum Terbentuk RTRW	Ministerial Regulation on the Stipulation of Sustainable Food Crops Farmland in Areas Yet-to-Provide Spatial Planning	MR19/2016
79	Permenaker21/2016	Permenaker tentang Kebutuhan Hidup Layak	Ministerial Regulation on Needs for Adequate Living	MR21/2016
80	Permen26/2016	Program Percepatan Nasional Agraria melalui Pendaftaran Tanah Sistematis	Program of National Agrarian Acceleration through Systematic Land Registration	MR26/2016
81	PP50/2016	Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan	The Empowerment of Smallholding Fishermen and Aqua-culture Farmers	GR50/2016
82	PermenLHK83/2016	Perhutanan Sosial	Social Forestry	MR83/2016