



KETAHANAN PANGAN DAN TANGGUNG JAWAB NEGARA SAAT KONFLIK BERSENJATA: SEBUAH TINJAUAN HUKUM (*Food Security and State Responsibility During Armed Conflict: A Legal Review*)

Amalia Zuhra
Fakultas Hukum, Universitas Trisakti
amalia.z@trisakti.ac.id

Abstract

The global food crisis in recent years has brought more than one hundred million people into poverty and can create human tragedies. The right to food is a basic human right that is recognized in international, regional and national instruments. The elements of food security and food systems are Food Utilization, Food Availability, and Food Access. Food and access to food are often used as tools or "weapons" in the armed conflict itself. Problems in this article are how is the regulation of food security during armed conflict? And what is the responsibility of state in fulfilling the right to food during armed conflict? This article was written using literature research methods and concluded that food, agricultural land and other vital objects related to food and food production were protected and should not be targeted by the military during the armed conflict. The state prioritize the principle of respecting, protecting, fulfilling, advancing efforts to the fulfillment of the right to food and interests of citizens over political interests.

Keywords: *armed conflict, food security, the right to food*

Abstrak

Krisis pangan global dalam beberapa tahun terakhir telah membawa lebih dari seratus juta orang ke dalam kemiskinan dan dapat menciptakan tragedi manusia. Hak atas makanan adalah hak asasi manusia dasar yang diakui dalam instrumen internasional, regional dan nasional. Unsur-unsur ketahanan pangan dan sistem pangan adalah Pemanfaatan Pangan (*Food Utilization*), Ketersediaan Pangan (*Food Availability*), dan Akses Pangan (*Food Access*). Pangan dan akses atas pangan sering kali dijadikan alat atau "senjata" dalam konflik bersenjata itu sendiri. Permasalahan dalam artikel ini ialah bagaimanakah pengaturan ketahanan pangan saat konflik bersenjata? Dan bagaimana tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak atas pangan saat konflik bersenjata? Dalam artikel ini disimpulkan bahwa pada waktu konflik bersenjata, pangan, lahan pertanian dan objek-objek vital lain yang terkait dengan pangan dan produksi pangan dilindungi dan tidak boleh menjadi sasaran militer. Negara harus menghormati, melindungi, memenuhi dan memajukan upaya pemenuhan hak atas pangan setiap warga negaranya dan mendahulukan kepentingan warga negara di atas kepentingan politik.

Kata kunci: ketahanan pangan, konflik bersenjata, hak atas pangan

Pendahuluan

Hal terpenting dalam menunjang kehidupan manusia terletak pada tiga derajat atau tiga unsur utama kehidupan yaitu udara, air dan makanan. Derajat kepentingan dari tiga hal tersebut dapat disimpulkan dari pernyataan bahwa seorang manusia dapat bertahan tiga minggu tanpa makanan, tiga hari tanpa air dan tiga menit tanpa udara.¹ Dari tiga hal tersebut, udara dan air adalah pemberian alam, namun pangan harus diproduksi. Pangan menjadi salah satu kebutuhan utama manusia. Mengapa ketahanan pangan penting? Ketahanan pangan menurut definisi FAO² ialah situasi yang ada ketika semua orang, setiap saat, memiliki akses fisik, sosial dan ekonomi ke makanan yang cukup, aman dan bergizi yang memenuhi kebutuhan makanan mereka dan preferensi makanan untuk kehidupan yang aktif dan sehat. Dari definisi tersebut jelas bahwa ketahanan

pangan tidak hanya mempersoalkan masalah jumlah namun juga kualitas pangan.

Dalam Bahasa sederhana ketahanan pangan diartikan sebagai kecukupan pangan bagi manusia yang diperoleh dengan cara yang berkesinambungan.

Negara memiliki kewajiban untuk menjamin terpenuhinya hak atas pangan bagi warga negaranya. Dalam memenuhi hak atas pangan bagi warga negara, terdapat empat tipe kewajiban negara. Yang pertama ialah "*respect*", yaitu negara harus menghormati hak asasi manusia dengan mengurangi kekuasaan negara. Yang kedua ialah "*protect*", yaitu negara harus melaksanakan kebijakan yang mengatur keterlibatan pihak bukan negara. Kewajiban ketiga ialah "*fulfill*" ialah negara wajib melakukan realisasi yang menitikberatkan pada kelompok yang paling rentan. Kewajiban keempat ialah "*promote*" yang berarti pemerintah harus membuat, melaksanakan dan mengawasi

¹ TSJ Editorial Staff, "Preparedness The Survival Rule of Threes", *The Survival Journal*, October 24, 2019, <https://thesurvivaljournal.com/survival-rule-of-threes/> (diakses 10 Agustus, 2019).

² Marion Napoli, "Towards a Food Insecurity Mutidimensional Index" (Master's Thesis, Università Degli Studi, 2011), 7.

kebijakan-kebijakan yang memfasilitasi akses terhadap sumber produksi pangan.³

Hak atas pangan dalam hukum internasional diatur dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang dibuat tahun 1948. Deklarasi ini diratifikasi oleh hampir semua negara di dunia. Dalam pasal 25 disebutkan bahwa setiap manusia memiliki hak atas kehidupan yang layak untuk kesehatan dan kesejahteraan diri dan keluarganya, termasuk pangan.

Ketentuan tentang hak atas pangan dan kewajiban negara untuk memenuhinya diatur dalam banyak instrumen hukum internasional. Tidak disebutkan secara spesifik apakah hak tersebut harus terpenuhi pada saat terjadi konflik bersenjata. Kerawanan pangan dan kurang gizi meningkat jumlahnya di negara-negara yang mengalami konflik sehingga menimbulkan dampak yang merugikan orang dalam jumlah besar. Konflik bersenjata memperburuk kerawanan pangan dan gizi. Rusaknya infrastruktur dan sulitnya akses atas bahan

baku dan pangan menyebabkan harga menjadi tinggi dan sering kali tidak tersedia. Sebagai contoh, seluruh populasi di Gaza membutuhkan bantuan dan hampir separuh penduduk Suriah dan Yaman mengalami keadaan rawan pangan yang berat.⁴

Hal ini menimbulkan permasalahan mengenai bagaimanakah pengaturan ketahanan pangan saat konflik bersenjata dan tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak atas pangan saat konflik bersenjata. Dalam artikel ini akan dijabarkan masalah hak atas pangan menurut hukum internasional, ketahanan pangan, baik pada masa damai maupun saat konflik bersenjata, serta kewajiban negara terhadap hak atas pangan saat konflik bersenjata.

Hak Atas Pangan

Krisis pangan global dalam beberapa tahun terakhir telah membawa lebih dari seratus juta orang ke dalam

³ Redaksi, "Kewajiban Negara dalam Hak Atas Pangan", *Bina Desa*, 11 Januari 2016, <https://binadesa.org/kewajiban-negara-dalam-hak-atas-pangan/> (diakses 11 Agustus, 2019).

⁴ Tilman Brück and d'Errico, Marco & Pietrelli, Rebecca, "The effects of violent conflict on household resilience and food security: Evidence from the 2014 Gaza Conflict", *World Development* 119, (2019): 203-223, doi:10.1016/j.worlddev.2018.05.008.

kemiskinan dan dapat menciptakan tragedi manusia. World Food Programme bahkan menggambarkan kondisi ini sebagai pelanggaran besar hak asasi manusia. Di negara-negara tertentu, individu dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) telah menyerukan keadilan dari pemerintah untuk memenuhi kewajiban mereka untuk memastikan hak atas makanan rakyat mereka. Hak atas makanan adalah hak asasi manusia dasar yang diakui dalam instrumen internasional, regional dan nasional. Hak asasi manusia diterima sebagai konsep universal, tak terpisahkan dan saling tergantung antar negara dan menekankan kesetaraan serta non diskriminasi antara negara dan manusia. Konsep hak asasi manusia tidak terkait dengan satu jenis sistem ekonomi, politik atau sosial. Hak atas makanan adalah salah satu yang paling penting di antara hak-hak lainnya. Tanpa hak atas makanan, semua hak asasi manusia lainnya memiliki nilai yang kecil. Begitu kelaparan menimpa manusia, kehidupan manusia yang menjadi inti dari hak asasi dapat punah,⁵ karena

hak asasi manusia dianggap sebagai nilai universal, kewajiban negara tidak terjadi hanya dalam yurisdiksinya, tetapi mungkin menjadi kewajiban internasional atau di luar wilayah yurisdiksinya.

Dalam *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR), sebuah instrumen yang dibuat oleh PBB pada bulan Desember 1948 dan diratifikasi oleh hampir semua negara, hak asasi manusia yang sangat mendasar diproklamasikan. UDHR diakui sebagai standar umum pencapaian untuk semua orang dan semua bangsa dalam hal hak asasi manusia. UDHR menyebutkan hak atas makanan dalam Pasal 25, yakni bahwa setiap orang memiliki hak atas standar kehidupan yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk makanan.

Dalam *International Covenant of Economics Social and Cultural Rights* (ICESCR) 1966, disebutkan dalam Pasal 11 bahwa hak setiap orang atas standar kehidupan yang memadai untuk dirinya dan keluarganya, termasuk makanan, pakaian

Heritage of Mankind in International Law (Martinus Nijhoff Publishers: Netherland, 1998), 328.

⁵ Baslar K, *The Concept of the Common*

dan perumahan yang memadai dan peningkatan berkelanjutan dari kondisi hidup. Di samping itu Komentar Umum 12 ICESCR lebih lanjut memperkuat penyediaan hak asasi manusia atas makanan yang memadai menjadi sangat penting untuk menikmati semua hak. Landasan dasar untuk hak atas pangan yang memadai, seperti yang disusun oleh ICESCR mengatakan bahwa hak atas pangan yang memadai diwujudkan ketika setiap pria, wanita dan anak-anak, sendirian atau dalam komunitas dengan orang lain memiliki akses fisik dan ekonomi setiap saat untuk mendapatkan makanan atau sarana untuk pengadaannya dengan cara yang konsisten dengan martabat manusia.

Unsur-unsur dari definisi di atas menggambarkan beberapa hal, yakni: *pertama*, ketersediaan makanan dalam jumlah dan kualitas yang cukup untuk memenuhi kebutuhan makanan individu, bebas dari zat-zat berbahaya dan dapat diterima dalam budaya tertentu; *kedua*, aksesibilitas makanan yang berkelanjutan

dan yang tidak mengganggu kenikmatan hak asasi manusia lainnya.⁶

Pada tahun 1974 PBB mengadakan Konferensi Pangan Dunia dan menghasilkan *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition*. Deklarasi ini menegaskan kembali bahwa setiap manusia memiliki hak yang tidak dapat dicabut untuk bebas dari kelaparan dan kekurangan gizi agar dapat berkembang sepenuhnya dan mempertahankan kemampuan fisik dan mental mereka. Masyarakat internasional pada saat ini telah memiliki sumber daya yang cukup, kemampuan manajemen yang baik dan teknologi, sehingga memiliki kompetensi untuk mencapai tujuan ini. Selain itu, pemberantasan kelaparan adalah tujuan bersama di negara-negara dan harus disadari terutama oleh negara-negara maju dan pihak lain yang dapat mendukung.

Dalam *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW), dijelaskan hak perempuan untuk memiliki tindakan yang

⁶ ICESCR General Comments no 12(8).

tepat di bidang perawatan kesehatan dan nutrisi yang memadai, terutama selama kehamilan dan menyusui. Ini dijabarkan lebih lanjut dalam *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition* 1974, bahwa pemerintah harus mengambil langkah-langkah tertentu seperti melibatkan perempuan sepenuhnya dalam pengambilan keputusan untuk produksi pangan dan kebijakan gizi sebagai bagian dari strategi pembangunan, untuk menyediakan akses bagi pengobatan. dan layanan sosial, makanan bergizi khusus untuk ibu dan juga mendidik mereka tentang pengasuhan dan pertumbuhan anak-anak yang sehat secara mental dan fisik, menempatkan perempuan pada dasar yang setara dengan laki-laki dalam produksi makanan, teknologi pertanian, pemasaran dan distribusi dan juga menempatkan peran perempuan dalam pertempuran melawan dunia kelaparan.⁷

Dalam *Convention on the Right of Child* (CRC) 1959, dijelaskan pada Prinsip 4 bahwa setiap anak akan menikmati

manfaat jaminan sosial dan berhak tumbuh dan berkembang dalam kesehatan. Karena nutrisi yang memadai ini adalah salah satu aspek penting bersama dengan perumahan, rekreasi dan layanan medis.

Pada tahun 1996, Perserikatan Bangsa Bangsa mengadakan Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Pangan Dunia di Roma. Konferensi ini memperbarui komitmen global untuk memerangi kelaparan. FAO menyerukan pertemuan puncak itu sebagai tanggapan terhadap kekurangan gizi yang meluas dan meningkatnya kekhawatiran tentang kapasitas pertanian untuk memenuhi kebutuhan pangan di masa depan. Konferensi ini menghasilkan dua dokumen, Deklarasi Roma tentang Keamanan Pangan Dunia dan Rencana Aksi KTT Pangan Dunia. Deklarasi Roma menyerukan kepada anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk membagi dua jumlah orang yang kekurangan gizi di seluruh dunia pada tahun 2015. Disetujui juga bahwa makanan tidak boleh digunakan sebagai instrumen untuk tekanan politik dan ekonomi, oleh karena itu ditegaskan kembali pentingnya

⁷ CEDAW, Article 12.

kerja sama internasional dan solidaritas serta perlunya menahan diri dari tindakan sepihak yang tidak sesuai dengan hukum internasional dan Piagam PBB dan yang membahayakan keamanan pangan. Selain itu, dibuat sebuah Rencana Aksi menetapkan sejumlah target bagi pemerintah dan organisasi non-pemerintah untuk mencapai ketahanan pangan di tingkat rumah tangga, nasional, regional dan global.⁸

Pada tahun 2000, dihasilkan deklarasi solidaritas untuk menyingkirkan kemiskinan dan kelaparan dunia, yang dikenal sebagai *United Nations Millennium Declaration* atau Deklarasi Milenium PBB. Deklarasi ini diadopsi oleh kepala Negara dan pemerintah pada KTT Milenium di Johannesburg. Pada KTT ini, para pemimpin dunia sepakat untuk menetapkan tujuan dan target yang terikat waktu dan terukur yang secara luas dikenal sebagai *Millenium Development Goals* (MDGs) atau Tujuan Pembangunan Milenium. MDGs adalah salah satu inisiatif yang bertujuan

untuk mencapai ketahanan pangan di dunia. Dalam daftar tujuannya, Tujuan Pembangunan Milenium pertama menyatakan bahwa PBB akan memberantas kelaparan dan kemiskinan yang ekstrem.⁹

Pada tahun 2000, Pelapor Khusus PBB tentang Hak atas Pangan didirikan oleh Komisi Hak Asasi Manusia sebagai mekanisme hak asasi manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa. Tugas pelapor khusus adalah memastikan bahwa pemerintah memenuhi kewajiban mereka untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas makanan bagi semua orang. Dalam Resolusi Komisi HAM 2000/10, Komisi menjabarkan mandat Pelapor Khusus, yakni menerima informasi dan menyoroti pelanggaran atas hak atas pangan, untuk bekerja sama dengan badan-badan PBB, organisasi internasional dan LSM untuk menerapkan hak atas pangan dalam praktik di seluruh dunia dan untuk mengidentifikasi masalah yang muncul terkait dengan hak atas pangan. Pelapor khusus juga membuat misi negara

⁸⁸ Report of the World Food Summit, *World Food Summit*, 13-17 November 1996, Rome, Italy, <http://www.fao.org/3/w3548e/w3548e00.htm> (diakses 22 Agustus, 2019).

⁹ UNGA Resolution 55/2, "United Nations Millennium Declaration", 8 September 2000.

untuk melihat situasi hak atas makanan di berbagai negara di berbagai wilayah di dunia. Namun, Pelapor Khusus hanya dapat melakukan misi ke negara-negara di mana pemerintah telah secara resmi menerima kunjungannya.¹⁰

Lima tahun kemudian, yaitu pada tahun 2002, diadakan konferensi untuk meninjau KTT Pangan Dunia 1996 yang disebut KTT Pangan Dunia + 5 dan menghasilkan Deklarasi KTT Pangan Dunia. KTT ini menyerukan beberapa tindakan, seperti membangun kelompok kerja antar pemerintah untuk mengembangkan pedoman sukarela untuk mencapai realisasi progresif hak atas pangan, membalikkan penurunan pertanian dan pembangunan pedesaan secara keseluruhan dalam anggaran nasional negara-negara berkembang yang dibantu oleh negara-negara maju dan lembaga keuangan internasional, dan pertimbangan kontribusi sukarela untuk Dana Perwalian FAO

tentang Keamanan Pangan dan Keamanan Pangan.¹¹

Sebagai implementasi dari KTT 2002, pada tahun 2004, dewan FAO menghasilkan Pedoman Sukarela untuk Realisasi Progresif Hak atas Makanan yang Memadai dalam Konteks Ketahanan Pangan Nasional sebagai langkah praktis tentang bagaimana pemerintah dapat menerapkan hak atas pangan.¹²

Pada 16-18 November 2009, FAO mengadakan KTT Dunia tentang Keamanan Pangan dan menghasilkan Deklarasi KTT Dunia tentang Keamanan Pangan. Deklarasi menyatakan bahwa disadari bahwa upaya keseluruhan dalam mencapai MDGs dan komitmen KTT Pangan Dunia tidak berhasil, sehingga secara kolektif harus mempercepat langkah-langkah untuk membalikkan tren itu dan mengatur dunia pada jalur untuk mencapai realisasi progresif dari MDGs atas hak atas makanan yang memadai. Untuk memberi makan

¹⁰ Office of the High Commissioner for Human Rights, "The Right to Food", 17 April 2000, [ap.ohchr.org > documents > CHR > resolutions > E-CN_4-RES-2000-10](http://ap.ohchr.org/documents/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2000-10) (diakses 23 September, 2019).

¹¹ FAO Headquarters, *World Food Summit: Five Years Later (10-13 June 2002)*, (Rome: Italy, 2002).

¹² FAO Council, *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*, (FAO: Rome, 2005), <http://www.fao.org/3/y7937e/y7937e00.htm> (diakses 30 Juli, 2019).

populasi dunia yang diperkirakan akan mencapai 9 miliar pada tahun 2050, diperkirakan bahwa hasil pertanian harus meningkat sebesar 70 persen antara sekarang dan kemudian.¹³

Hak atas makanan bersifat multidimensi. Pengakuan atau realisasi ini tergantung banyak faktor yang melibatkan kapasitas pribadi dan faktor eksternal. Umumnya aspek yang saling mempengaruhi bersandar pada upaya individu untuk menghasilkan atau mendapatkan makanan yang dibutuhkan.

Untuk mendapatkan makanan, petani khususnya sangat bergantung pada aksesibilitas mereka ke tanah dan sumber daya produktif lainnya. Selain itu, pekerja yang mencari nafkah sebagai buruh upahan bergantung pada upah mereka untuk membeli makanan. Sayangnya, akan ada keadaan di mana beberapa orang tidak dapat memenuhi kebutuhan mereka sendiri, karena alasan di luar kendali mereka. Keadaan ini dapat mencakup situasi seperti pengangguran, usia tua,

sakit, cacat, bencana alam, dan perang. Karena alasan ini, instrumen universal atau program bantuan nasional atau regional akan menjadi alternatif yang diharapkan.¹⁴

Kualitas hak atas pangan termasuk hak asasi manusia dasar dan juga mencakup hak untuk menentukan nasib sendiri, hak adat atas wilayah dan hak masyarakat pedesaan untuk menghasilkan makanan untuk pasar lokal dan nasional. Kebutuhan pangan rakyat, peran dan kontribusi produsen makanan, dan sistem pangan yang adil secara ekonomi adalah fitur penting dari hak atas pangan ini.

Ketahanan Pangan

Istilah ketahanan pangan digunakan sebagai istilah umum secara global. Ini digunakan dalam banyak instrumen internasional seperti konvensi, perjanjian, protokol dan perjanjian. Secara sederhana ketahanan pangan berarti makanan yang cukup untuk dimakan orang dan dihasilkan dari sistem pangan

¹³ Declaration of the World Summit on Food Security, 2009, Strategic Objectives para (7).

¹⁴ Frankovits A, *Agricultural Trade Policy and the Human Right to Food in Towards Sustainable Food Security for All: People's Response to the Food Crisis in Asia* (SEACON: Kuala Lumpur, 2008), 41.

berkelanjutan. FAO menggambarkan ketahanan pangan sebagai situasi yang ada ketika semua orang, setiap saat, memiliki akses fisik, sosial dan ekonomi ke makanan yang cukup, aman dan bergizi yang memenuhi kebutuhan makanan mereka dan preferensi makanan untuk kehidupan yang aktif dan sehat.¹⁵

Dari definisi di atas dapat dilihat bahwa makanan yang cukup tidak secara otomatis berarti ketahanan pangan, karena aspeknya tidak hanya tentang kuantitas tetapi juga kualitas, namun harus menjadi makanan yang aman dan bergizi untuk memenuhi kebutuhan dan memastikan kesehatan manusia. Aspek penting lainnya adalah sistem pangan berkelanjutan, yang perlu diterapkan pada banyak tingkatan.

Dalam laporan Komisi Dunia Lingkungan dan Pembangunan (WCED) pada tahun 1987, yang dikenal sebagai "Masa Depan Bersama Kita" atau *Laporan Brundtland*, pembangunan berkelanjutan digambarkan sebagai pembangunan yang memenuhi kebutuhan saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi

mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri. Laporan Brundtland juga menekankan dua elemen konsep. Pertama, ada pengakuan substantif bahwa pembangunan harus dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia. Yang pertama ialah berupaya untuk mengakhiri kemiskinan, dimulai dengan kelompok yang paling rentan terlebih dahulu. Kedua, disadari juga bahwa ada batasan. Pembangunan harus memenuhi kebutuhan manusia, tetapi dibatasi oleh pembatasan kemampuan manusia yang berkembang, seperti teknologi dan tata kelola, dan juga oleh beragam keterbatasan lingkungan.¹⁶

Pembangunan berkelanjutan berupaya menciptakan kondisi untuk keberlanjutan jangka panjang untuk generasi sekarang dan mendatang dan membutuhkan akomodasi antara pembangunan ekonomi, keadilan sosial dan perlindungan lingkungan. Sebagai contoh, pada tahun 1987, prioritas global terkait dengan populasi dan sumber daya manusia, ketahanan pangan, spesies dan

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Annex to Document A/42/427, "Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future" (UN: 1987).

ekosistem, energi, industri dan urbanisasi. Pada tahun 2004, dengan prioritas perubahan iklim dan kesehatan global, maka pembangunan berkelanjutan memiliki elemen prosedural yang signifikan, yaitu pemberdayaan, konsultasi, penilaian dampak dan risiko, perluasan peluang dan kapasitas dan partisipasi publik; yang merupakan suatu proses dan bukan hanya tujuan semata.¹⁷

Unsur-unsur ketahanan pangan dan sistem pangan adalah Pemanfaatan Pangan (*Food Utilization*), Ketersediaan Pangan (*Food Availability*), dan Akses Pangan (*Food Access*).¹⁸ Pemanfaatan Makanan adalah tentang nilai gizi, nilai sosial dan keamanan pangan. Pemanfaatan makanan memiliki aspek sosial ekonomi dan biologis. Jika makanan yang cukup dan bergizi tersedia dan dapat diakses, sebuah rumah tangga harus membuat keputusan tentang makanan apa yang akan dikonsumsi dan bagaimana makanan

dialokasikan dalam rumah tangga tersebut. Asupan makanan yang tepat untuk balita dan ibu sangat penting untuk status gizi.

Pemanfaatan tidak hanya membutuhkan diet yang memadai, tetapi juga lingkungan fisik yang sehat, termasuk air minum yang aman dan fasilitas sanitasi yang memadai (untuk menghindari penyakit) serta pemahaman tentang perawatan kesehatan yang tepat, persiapan makanan dan proses penyimpanan. Selain itu, kapasitas, perilaku, dan praktik layanan kesehatan sama pentingnya.

Ketersediaan pangan terdiri dari produksi, distribusi, dan pertukaran makanan. Ketersediaan pangan dimaksudkan oleh keberadaan fisik makanan baik dari produksi sendiri atau dari pasar. Di tingkat nasional, ketersediaan pangan berasal dari kombinasi stok pangan domestik, impor pangan komersial, bantuan pangan, dan produksi pangan domestik. Akses Makanan berkaitan dengan keterjangkauan, alokasi dan preferensi. Akses ke makanan dipastikan ketika semua rumah tangga dan semua individu dalam rumah tangga tersebut memiliki sumber

¹⁷ Tansey G, and Rajotte G, *The Future Control of Food: A Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security* (Earthscan: UK, 2008), 24.

¹⁸ Hermanto, "Ketahanan Pangan Indonesia di Kawasan ASEAN", *Forum Penelitian Agro Ekonomi* 33, no.1 (Juli, 2015): 19-31.

daya yang cukup untuk mendapatkan makanan yang sesuai untuk diet bergizi. Hal ini tergantung pada tingkat sumber daya rumah tangga (modal, tenaga kerja dan pengetahuan), harga pangan dan keberadaan jaring pengaman sosial. Oleh karena itu, akses yang memadai terhadap makanan dapat dicapai tanpa swasembada dalam produksi pangan. Lebih penting lagi, adalah kemampuan rumah tangga untuk menghasilkan pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan.

Indikator ketahanan pangan dapat dilihat dari pemenuhan "daftar sensitif" masing-masing negara. Daftar ini biasanya dibuat oleh otoritas produksi pangan, seperti Kementerian Pertanian serta Kementerian Perdagangan dan Industri, oleh karena itu pemerintah memutuskannya. Daftar ini biasanya terdiri dari beberapa komoditas yang dianggap paling penting bagi negara. Jika negara dapat memenuhi kebutuhan semua komoditas dalam daftar, maka itu dapat dianggap memiliki ketahanan pangan dan sebaliknya. Misalnya daftar sensitif di

Indonesia terdiri dari beras, kacang kedelai, jagung, gula dan sapi potong.¹⁹

Untuk menentukan risiko mana yang mengancam ketahanan pangan dan bagaimana pengelolaannya, maka kondisi saat ini memiliki peran utama yang dapat dievaluasi melalui tiga aspek, yaitu *pertama*, status ketahanan pangan. Status ketahanan pangan saat ini dapat menunjukkan seberapa jauh orang harus memanjat atau jatuh sebelum status ketahanan pangan mereka berubah. Faktanya, perubahan cepat dari ketahanan pangan menjadi kerawanan pangan dimungkinkan; namun, mereka yang berada jauh di atas ambang minimum dan mereka yang berada di bawah ambang lebih kecil kemungkinannya untuk melewati ini dalam rentang waktu yang pendek. Bagi mereka yang tinggal dekat dengan batas minimum, bahkan sedikit permasalahan dapat mengubah status mereka.

Kedua, aset dan aktivitas mata pencaharian. Aset dapat dari berbagai jenis

¹⁹ Sudaryanto T, *Ensuring Self Sufficiency and Food Security: Indonesian Food Security Policy in Towards Sustainable Food Security for All: People's Response to the Food Crisis in Asia* (SEACON: Kuala Lumpur, 2008), 27.

seperti sosial, finansial, fisik, alami, dan manusia. Ini juga dapat diadakan secara pribadi atau publik. Jenis-jenis risiko yang membentuk ancaman terhadap ketahanan pangan masyarakat juga merupakan fungsi dari mata pencaharian mereka. Misalnya, masyarakat yang bergantung pada akses ke hutan akan lebih terpengaruh oleh reformasi kebijakan yang memengaruhi akses hutan atau menipisnya hutan daripada buruh pabrik di perkotaan.

Aspek *ketiga* adalah kebijakan, institusi dan organisasi. Akses ke aset, penggunaan dan alasan yang diharapkan untuk ini dipengaruhi oleh kebijakan, lingkungan kelembagaan dan organisasi. Kebijakan memberikan kerangka kerja yang menghambat atau mendukung peran yang dimainkan oleh lembaga atau organisasi. Institusi merujuk pada perangkat peraturan, perundang-undangan, norma dan pola perilaku pembentukan. Lembaga bisa formal atau informal. Organisasi adalah "pelaku" atau struktur pemberian

layanan dalam masyarakat, publik, dan masyarakat sipil di semua tingkatan.²⁰

Ketahanan pangan melibatkan banyak aspek seperti pertanian, perikanan (baik perairan pedalaman dan perikanan laut), ternak dan tanaman perkebunan. Pertanian dibagi menjadi tanaman pangan, tanaman perkebunan dan hortikultura. Stabilitas mengacu pada dimensi temporal ketahanan pangan. Perbedaan dapat ditarik antara kerawanan pangan kronis (permanen) dan kerawanan pangan sementara (karena kekurangan pangan yang disebabkan gangguan siklus selama musim paceklik atau kekurangan makanan sementara yang disebabkan oleh kondisi di luar perkiraan). Konflik sipil dapat menyebabkan kerawanan pangan sementara tetapi mereka mungkin berdampak negatif pada ketahanan pangan dalam jangka waktu yang lama.

²⁰ Lovendal CR, and Knowles M, *Tomorrow's Hunger: A Framework for Analyzing Vulnerability to Food Security in Food Security: Measurements and the Impact of Trade Openness*, Basudeb Guha-Khasnobis, Shabd S Acharya, Benjamin Davis (ed), *UNU Wider Studies in Developing Economics* (Oxford University Press: Oxford, 2007).

Ketahanan Pangan dalam Konflik Bersenjata

Pangan dan akses atas pangan sering kali dijadikan alat atau "senjata" dalam konflik bersenjata itu sendiri. Pengepungan daerah-daerah di Suriah²¹ dan pemblokadean pelabuhan Yaman menyebabkan kerawanan pangan dan kekurangan gizi meningkat drastis. Keadaan ini akan menimbulkan efek yang merusak dalam jangka pendek, menengah dan panjang. Pihak yang paling terancam ialah kelompok rentan seperti anak-anak, lansia, wanita, juga wanita hamil dan menyusui.²²

Konflik sipil dan militer dengan pangan saling berhubungan.²³ Pada satu ketika konflik sipil terjadi sebagai akibat adanya kerusakan dengan kekerasan karena adanya guncangan harga pangan.

Di saat lain terjadi konflik sipil yang memperburuk kerawanan pangan dan gizi.²⁴ Contohnya ialah yang terjadi di Nigeria saat terjadi konflik bersenjata antara kelompok Boko Haram dan tentara Nigeria yang membuat banyak orang kekurangan makanan.²⁵ Situasi konflik dan pemindahan massal menyebabkan berkurangnya pasokan makanan dari daerah dan meningkatnya permintaan pangan di perkotaan yang menyebabkan kenaikan harga pangan.²⁶

Pada dasarnya hukum humaniter telah memuat norma-norma hak asasi manusia tentang hak atas pangan dan melarang hal-hal tertentu yang bertujuan mencegah kekurangan makanan atau tidak adanya akses pada makanan saat konflik bersenjata.²⁷ Prinsip dasar hukum humaniter menyebutkan perbedaan pihak-

²¹ Susan Power, "Siege Warfare in Syria: Prosecuting the Starvations of Civilians", *Amsterdam Law Forum* 8, no. 2 (2016): 1-2.

²² Human Appeal Report, *Hunger as a Weapon of War: How Food Insecurity has been Exacerbated in Syria and Yemen*, 2018.

²³ Stijn van Weezel, "Food Security and Armed Conflict: A Cross-country Analysis", *FAO Agricultural Development Economics Working Paper 18-03*, (August, 2018): 19; Salvatore Zappalla, "Conflict Related Hunger, 'Starvation Crimes' and UN Security Council Resolution 2417", *Journal of International Criminal Justice*, mqzo47, (2018): <https://doi.org/10.1093/jicj/mqz047> (diakses 15 Agustus, 2019).

²⁴ Marc J. Cohen and Per Pinstrup-Andersen, "Food Security and Conflict", *Social Research* 66, no. 1, Food, Nature and Culture (Spring, 1999): 375.

²⁵ Internal Displacement Monitoring Center, *Nigeria: Fleeing Boko Haram's Relentless Terror*, IDMC Briefing Paper (Geneva: 2014).

²⁶ Famine Early Warning System Network (FEWS NET), *Conflict Related Food Insecurity Continues in the Northeast, April 2014 to September 2014*, *FEWS NET Nigeria Food Security Outlook* (2014).

²⁷ Charles A. Allen, "Civilian Starvation and Relief During Armed Conflict: The Modern Humanitarian Law", *Georgia Journal of International and Comparative Law* 19, no. 1 (1989): 4-8.

pihak yang terlibat dalam konflik bersenjata menjadi kombatan dan penduduk sipil juga objek sipil dan objek militer di mana yang diperbolehkan menjadi sasaran dalam pertempuran hanya objek militer.²⁸ Oleh karena itu objek sipil termasuk bahan makanan, area pertanian untuk produksi bahan makanan, ternak, instalasi, pasokan air minum dan instalasi bukan merupakan sasaran militer.

Hal yang sama juga berlaku bagi konflik bersenjata non internasional yang menyebutkan bahwa penduduk sipil mendapat perlindungan atas bahaya yang disebabkan oleh kegiatan militer sehingga diberlakukan juga prinsip pembedaan.²⁹

Dalam konflik bersenjata, cara dan metode berperang adalah tidak tak terbatas. Metode berperang dengan cara menimbulkan kelaparan pada penduduk sipil merupakan metode yang dilarang baik dalam konflik bersenjata internasional maupun konflik bersenjata non internasional.³⁰ Hal yang termasuk

pelanggaran bukan saja pada saat terjadi kekurangan makanan atau saat tidak adanya akses terhadap makanan yang menyebabkan kematian, namun juga pada waktu penduduk kelaparan karena kurangnya sumber makanan dan persediaan pangan.

Terkait dengan larangan membuat kelaparan (*starvation*) sebagai metode perang dijabarkan lebih lanjut dalam ketentuan yang menyebutkan bahwa dilarang untuk menyerang, menghancurkan, menghapus atau merusak benda-benda yang diperlukan untuk kelangsungan hidup penduduk sipil, seperti bahan makanan, area pertanian untuk memproduksi bahan makanan, tanaman, ternak, instalasi air minum, serta pasokan dan pekerjaan irigasi.³¹

Penjabaran dari larangan tersebut di atas mencakup semua kemungkinan termasuk merusak persediaan air dengan bahan kimia atau benda lain yang berbahaya atau merusak lahan pertanian

²⁸ Protokol I, Article 48.

²⁹ Protokol I, Article 13 (1).

³⁰ Protokol I, Article 54 (1) dan Protokol II, Article 14.

³¹ *Ibid.*

dengan menggunakan bahan kimia.³² Selain itu, penggunaan ranjau darat di daerah pertanian atau wilayah irigasi yang bertujuan mengganggu fungsinya sebagai penunjang kehidupan penduduk sipil juga tidak diperbolehkan.

Beberapa pengecualian terhadap aturan-aturan di atas, misalnya pada saat bahan makanan digunakan semata-mata untuk mendukung angkatan bersenjata musuh,³³ tidak berarti mengurangi perlindungan terhadap warga sipil. Benda-benda yang sangat diperlukan untuk kelangsungan hidup penduduk sipil tidak boleh menjadi sasaran tindakan balasan.³⁴

Statuta Roma ICC menyebutkan bahwa adanya unsur kesengajaan dalam menggunakan kelaparan warga sipil sebagai metode perang, misalnya yaitu merampas benda-benda yang sangat penting bagi kelangsungan hidup mereka dan dengan sengaja menghalangi pasokan bantuan; adalah merupakan kejahatan perang apabila dilakukan dalam konflik

bersenjata internasional.³⁵ Pasal ini tidak menyebutkan secara spesifik tentang pangan, namun makanan jelas merupakan benda yang dianggap sangat diperlukan bagi kelangsungan hidup warga sipil.

Mengingat pentingnya lingkungan alam bagi keberlangsungan hidup manusia, termasuk kemampuan mereka untuk memproduksi dan mengonsumsi makanan, hukum humaniter internasional mengatur agar berhati-hati dalam berperang dengan tujuan untuk melindungi lingkungan alam terhadap kerusakan yang menyebar luas, memiliki dampak jangka panjang dan parah. Perlindungan terhadap lingkungan mencakup larangan penggunaan metode atau cara perang yang dimaksudkan atau dapat diperkirakan menyebabkan kerusakan luas, jangka panjang, dan parah pada lingkungan dan dengan demikian mengurangi kesehatan atau kelangsungan hidup populasi³⁶, misalnya penggunaan senjata kimia.

Statuta ICC juga telah menetapkan bahwa dalam keadaan tertentu, adanya

³² Jelena Pejic, "The Right to Food in Situations of Armed Conflict: The Legal Framework", *RICR* 83, no. 844 (December 2001).

³³ Protokol I, Article 54(3), (5).

³⁴ Protokol I, Article 54(4).

³⁵ Rome Statute ICC 1998, Article 8(b)(xxv).

³⁶ Protokol I, Article 55(1) dan 35(3).

kesengajaan untuk melancarkan serangan yang diketahui akan menyebabkan kerusakan yang meluas, berjangka panjang dan parah pada lingkungan alam, adalah merupakan suatu kejahatan perang dalam konflik bersenjata internasional.³⁷

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka ketahanan pangan juga berlaku dalam suatu konflik bersenjata, yang menimbulkan empat pemahaman dasar, yaitu perlunya ketersediaan pangan walaupun tidak mencukupi untuk mengatasi kelaparan atau akses terhadap makanan; adanya ketahanan pangan pada tingkat nasional atau regional bukan berarti sekaligus merupakan ketahanan pangan di daerah atau untuk tingkat perorangan; akses permanen terhadap makanan menghendaki situasi yang aman dan stabil sehingga timbulnya konflik bersenjata dapat mengganggu adanya produksi pangan, penjualan dan manajemen persediaan pangan; dan tersedianya pangan dalam jumlah dan kualitas yang baik tidak begitu saja dapat menjamin adanya kesehatan dan kehidupan

masyarakat yang aktif. Oleh karena itu, akses atas pelayanan yang mendasar seperti kesehatan, air dan makanan merupakan tulang punggung dalam ketahanan pangan dalam waktu konflik bersenjata.³⁸

Kewajiban Negara atas Hak Atas Pangan saat Konflik Bersenjata

Negara memiliki kewajiban untuk menciptakan kebebasan dari kelaparan dan itu terutama difokuskan di bawah pasal 11 (2) Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya 1966, yang menyatakan bahwa Negara-negara Pihak pada Kovenan ini, mengakui hak dasar setiap orang untuk bebas dari kelaparan, harus mengambil, secara individu dan melalui kerjasama internasional, langkah-langkah, termasuk program-program khusus, yang diperlukan yaitu:

- a. Untuk meningkatkan metode produksi, konservasi dan distribusi makanan dengan memanfaatkan penuh pengetahuan teknis dan ilmiah, dengan menyebarkan pengetahuan tentang prinsip gizi dan dengan mengembangkan atau mereformasi sistem agraria sedemikian rupa untuk mencapai pengembangan dan pemanfaatan

³⁷ Statuta Roma ICC, Article 8 (b)(iv).

³⁸ ICRC, "World Food Summit. Food Security in Armed Conflicts: The ICRC's Approach and Experience", *International Review of the Red Cross* 315, (December, 1996): 638-639.

paling efisien dari sumber daya alam;

- b. Mempertimbangkan masalah kedua negara pengimpor dan pengekspor pangan, untuk memastikan dan pemerataan pasokan pangan dunia sehubungan dengan kebutuhan.

Secara umum, karakteristik hak atas pangan dalam perumusan hak asasi manusia dapat digambarkan sebagai berikut: *Pertama*, bersifat mengikat Negara-negara Pihak mengenai adanya pengakuan terhadap hak atas pangan serta kewajiban untuk mengadopsi langkah-langkah umum tertentu untuk realisasinya. *Kedua*, hak atas pangan bersifat harus dapat dinikmati semua orang. *Ketiga*, formulasi atas hak atas pangan bersifat tidak lebih penting dan juga tidak terlalu mendetail dibandingkan dengan hak-hak lainnya. Namun, beberapa perbedaan ditunjukkan dalam Pasal 11 ICESCR, yang ditandai sebagai berikut: Pertama, hak untuk bebas dari kelaparan adalah satu-satunya hak dalam kedua Kovenan yang dinyatakan mendasar. Kedua, peran penting dari terwujudnya kerja sama internasional dalam mencapai realisasi hak tersebut tidak ditekankan berkenaan

dengan hak spesifik lainnya dalam perjanjian lainnya. Dapat dikatakan, bahwa alinea 2(a) ICESCR adalah pasal yang unik karena memasukkan konsep distribusi yang adil dalam kaitannya dengan kebutuhan.

Untuk memastikan bahwa hak atas pangan terpenuhi, dihormati dan disediakan, maka bagian 3 dari Komentar Umum ICESCR meletakkan kewajiban Negara-negara Pihak sesuai dengan pasal 2 ICESCR, termasuk adopsi langkah-langkah legislatif. Lebih lanjut dinyatakan bahwa orang atau kelompok mana pun yang menjadi korban pelanggaran hak atas makanan yang memadai harus memiliki akses ke peradilan yang efektif atau pemulihan lain yang sesuai. Kewajiban negara untuk memberantas kelaparan dan kekurangan gizi juga dijelaskan dalam Deklarasi Universal tentang Pemberantasan Kelaparan dan Malnutrisi 1974. Dinyatakan bahwa tanggung jawab mendasar bagi pemerintah untuk bekerja sama untuk produksi pangan yang lebih tinggi dan menciptakan distribusi yang lebih adil dan efisien antara dan di dalam negara. Pemerintah juga bertanggung jawab untuk

merumuskan kebijakan pangan dan gizi yang tepat yang terintegrasi di semua tingkat sosial dan menaruh perhatian besar pada malnutrisi kronis dan penyakit defisiensi, terutama di antara kelompok rentan dan berpenghasilan rendah.

Rome Declaration on World Food Security 1996 menjabarkan kewajiban negara untuk mencapai ketahanan pangan dalam tujuh komitmen yang terdiri dari daftar tindakan yang harus diambil oleh pemerintah. Komitmen-komitmen tersebut adalah: memastikan lingkungan politik, sosial dan ekonomi yang dirancang dan menciptakan kondisi terbaik untuk pengentasan kemiskinan, berdasarkan partisipasi penuh perempuan dan laki-laki;³⁹ melaksanakan kebijakan yang bertujuan menghapus kemiskinan dan ketidaksetaraan serta meningkatkan akses fisik dan ekonomi;⁴⁰ mengejar kebijakan dan partisipasi dalam hal pangan, pertanian, perikanan, kehutanan dan pembangunan pedesaan yang dan

berkelanjutan di daerah-daerah yang berpotensi tinggi dan rendah, yang sangat penting bagi pasokan makanan yang memadai dan andal di tingkat rumah tangga, nasional, regional dan global, serta memerangi hama dan kekeringan.⁴¹

Dalam *The World Declaration and Plan of Action on Nutrition* 1992, dinyatakan bahwa kewajiban negara sebagai negara dan sebagai komunitas internasional adalah untuk memastikan bahwa program dan kebijakan pembangunan mengarah pada peningkatan berkelanjutan dalam kesejahteraan manusia, memperhatikan lingkungan yang kondusif untuk nutrisi dan kesehatan yang lebih baik untuk generasi sekarang dan masa depan. Peran multifungsi pertanian, terutama yang berkaitan dengan ketahanan pangan, gizi, pertanian berkelanjutan dan konservasi sumber daya alam, sangat penting khususnya dalam konteks ini.

Negara harus menerapkan di tingkat keluarga, rumah tangga, masyarakat, nasional dan internasional,

³⁹ Rome Declaration on World Food Security 1996, commitment 1.

⁴⁰ Rome Declaration on World Food Security 1996, commitment 2.

⁴¹ Rome Declaration on World Food Security 1996, commitment 3.

pertanian yang koheren, peternakan, perikanan, makanan, nutrisi, kesehatan, pendidikan, populasi, kebijakan dan program lingkungan, ekonomi dan sosial untuk mencapai dan menjaga keseimbangan antara populasi dan sumber daya yang tersedia dan antara daerah pedesaan dan perkotaan.⁴²

Pada saat konflik bersenjata, negara memiliki kewajiban untuk melindungi dan menghormati kebutuhan makanan yang cukup dan pasokan medis yang bergizi untuk penduduk sipil yang berada di zona konflik. Khususnya dalam situasi berlakunya hukum pendudukan, maka hak untuk menghormati kebutuhan atas hak pangan tersebut merupakan kewajiban pula bagi Negara yang menduduki, guna menjamin kehidupan dan kelangsungan masyarakat.⁴³ Dalam konteks hukum humaniter internasional, makanan tidak boleh digunakan sebagai alat untuk tekanan politik, bahkan tidak boleh

digunakan sebagai salah satu metoda berperang.⁴⁴ Bantuan makanan tidak boleh ditolak karena afiliasi politik, lokasi geografis, jenis kelamin, usia, etnis, suku atau identitas agama.⁴⁵ Menurut deklarasi ini, Negara memiliki tanggung jawab utama untuk melindungi dan mempromosikan ketahanan pangan dan kesejahteraan gizi rakyatnya, terutama kelompok rentan. Namun, upaya negara berpendapatan rendah seperti itu harus didukung oleh tindakan masyarakat internasional.⁴⁶

Konferensi Tingkat Tinggi tentang Ketahanan Pangan Dunia yang membahas mengenai Tantangan Perubahan Iklim dan Bio-energi, yang dilaksanakan di Roma pada bulan Juni 2008 diakhiri dengan adopsi secara aklamasi deklarasi yang menyerukan kepada komunitas internasional untuk meningkatkan bantuan bagi negara-negara berkembang, khususnya negara-negara

⁴² The World Declaration and Plan of Action for Nutrition 1992, Article 6.

⁴³ Sylvain Vite, "The interrelation of the law of occupation and economic, social and cultural rights: the examples of food, health and property", *International Review of the Red Cross* 90, no. 871 (September, 2008): 651.

⁴⁴ Peter Macalister-Smith, "Protection of the Civilian Population and the Prohibition of Starvation as a Method of Warfare. Draft Texts on International Humanitarian Assistance", *International Review of the Red Cross* 284, (Oct. 1991): 443.

⁴⁵ The World Declaration and Plan of Action for Nutrition 1992, Article 15.

⁴⁶ The World Declaration and Plan of Action for Nutrition 1992, Article 16.

yang paling kurang berkembang dan negara yang paling terpengaruh secara negatif oleh harga pangan yang tinggi. Disetujui bahwa ketahanan pangan adalah masalah kebijakan nasional permanen. Negara-negara sepakat bahwa masalah pangan, energi dan perubahan iklim semuanya terkait erat. Juga disepakati bahwa pertanian akan tetap memainkan peran penting dalam agenda internasional, dan bahwa peningkatan investasi pertanian dan peningkatan produktivitas pertanian akan menjadi sangat penting.

Para Pihak pada Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) berkewajiban menyediakan tempat-tempat untuk memastikan fasilitasi rakyat atas hak menentukan nasib sendiri dalam Pasal 1(3) pasal ini menyatakan bahwa Negara-negara Pihak memiliki tugas untuk mempromosikan realisasi hak untuk menentukan nasib sendiri, dan akan menghormati hak itu, sesuai dengan ketentuan Piagam PBB.⁴⁷

Kewajiban negara untuk menghormati sebagaimana disebutkan dalam instrumen HAM biasanya dipahami sebagai suatu penghormatan terhadap HAM. Perlu disadari bahwa hal tersebut menggambarkan bahwa negara tidak hanya berkewajiban untuk menghormati tetapi juga untuk memastikan hak-hak itu. Kewajiban untuk memastikan menempatkan tugas afirmatif pada Negara-negara sebagaimana ditunjukkan dalam Resolusi No. 421 (V) Majelis Umum. Untuk memastikan cara untuk mempromosikan implementasi hak asasi manusia dan kebebasan mendasar yang dicanangkan dalam Kovenan, dan juga mengambil langkah-langkah yang diperlukan, termasuk undang-undang untuk menjamin semua orang menikmati hak-hak mereka. Kemudian, Negara memiliki kewajiban untuk mengadopsi ketentuan-ketentuan yang telah diratifikasi tersebut ke dalam hukum domestik. Namun, tidak ada persyaratan untuk membuat instrumen internasional dimasukkan ke dalam hukum domestik. Satu-satunya persyaratan dalam hal ini adalah untuk mengambil langkah-

⁴⁷ ICCPR General Comment 12 (6) 13/03/84.

langkah yang diperlukan untuk mengadopsi undang-undang tersebut atau tindakan lain yang mungkin diperlukan untuk memberikan efek pada hak-hak dalam instrumen tersebut.⁴⁸

Untuk memberi efek pada hak, semua pelanggaran terhadap hak semacam itu harus dicegah. Karena itu, langkah penting pertama adalah penghindaran dan pencegahan. Setelah itu, hak diberikan efek dengan memberikan solusi atas pelanggarannya. Pemulihan harus jelas dan spesifik, dan pemulihan hukum diperlukan untuk memberikan efek pada hak-hak ini setiap kali mereka dilanggar. Hal lain yang perlu dipertimbangkan adalah, meskipun pemulihan yudisial adalah cara perlindungan yang paling efektif dalam sistem nasional, penentuan hak oleh otoritas administratif atau legislatif juga merupakan aspek penting dari perlindungan. Jika sulit bagi korban untuk mendapatkan penentuan yang obyektif tentang haknya berdasarkan hukum,

negara yang terlibat akan dianggap melanggar upayanya untuk menghormati dan memastikan hak-hak yang terlibat.⁴⁹

Untuk memenuhi hak atas pangan, diperlukan lebih dari satu aktor. Karena itu, sangat penting untuk membangun kerja sama antara para aktor tersebut, terutama kerja sama antar pemerintah. Prinsip-prinsip seperti prinsip partisipasi, transparansi dan akuntabilitas harus diimplementasikan.

Untuk melaksanakan kewajiban negara atas hak atas pangan, ada empat macam kewajiban Negara sebagaimana dinyatakan dalam rancangan konvensi tentang hak atas pangan yang memadai yang dibuat oleh *International Lawyers Association*, yaitu:⁵⁰

- a. Menghormati
Pemerintah harus menghormati hak asasi manusia dengan membatasi kekuasaan negara.
- b. Melindungi
Pemerintah harus menegakkan kebijakan yang mengatur perilaku aktor non-negara.
- c. Memenuhi
Pemerintah harus melakukan realisasi progresif dengan menekankan pada kelompok yang paling rentan.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Shue H, *The Interdependence of Duties in The Right To Food*, Netherland Institute of Human Rights, Philip Alston and Katarina Tomasevski (eds) (Martinus Nijhoff Publishers: Utrecht, 1984), 32.

⁴⁸ Kabaalioglu HA, *The Obligations to Respect and to Ensure the Right to Life in the Right to Life in International Law*, B G Ramcharan (ed), *International Studies in Human Rights* (Martinus Nijhoff Publishers: Dordrecht, 1985), 164- 166.

d. Memajukan Pemerintah diperlukan untuk merancang, mengimplementasikan dan memantau kebijakan yang memfasilitasi akses mereka ke sumber daya penghasil makanan atau pendapatan.

Kewajiban ekstrateritorial negara sangat penting untuk memberantas kelaparan dan kemiskinan. Kewajiban negara untuk memberantas kelaparan dan memastikan keamanan pangan dibagi menjadi bermacam-macam tugas sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Tugas Internal Negara

ICESCR menguraikan sifat tugas negara-negara pihak untuk mempromosikan realisasi hak atas makanan di dalam wilayah di bawah yurisdiksi mereka. Tugas negara adalah internal dan eksternal. Tugas internal atau domestik negara adalah:⁵¹

- a. Untuk menetapkan tingkat prioritas pada kepuasan hak atas makanan atas tujuan lain yang tidak dicakup oleh Kovenan,
- b. Mempertimbangkan pembuatan administrasi dan / atau prosedur peradilan untuk mengkaji situasi dimana pelanggaran hak atas pangan dituduhkan,
- c. Untuk mengambil langkah-langkah untuk menjamin kenikmatan hak atas makanan tanpa diskriminasi,

- d. Untuk mengadopsi strategi pangan nasional yang mencakup tujuan produksi dan distribusi jangka panjang dan tindakan intervensi jangka pendek atau menengah yang dirancang untuk mengurangi kelaparan yang ada secepat mungkin,
- e. Untuk memantau secara teratur, tingkat kelaparan dan kekurangan gizi di dalam negara;
- f. Untuk mengambil tindakan perbaikan yang sesuai jika perlu dan;
- g. Untuk mengambil tindakan untuk memastikan bahwa orang-orangnya sendiri dalam hal apa pun tidak memiliki sarana penghidupannya sendiri, termasuk makanan dan untuk menyelidiki situasi apa pun di mana kasus kelangkaan pangan diduga terjadi.

Tugas Eksternal Negara

Untuk sepenuhnya menjamin hak asasi manusia dan martabat pribadi, perlu menjamin hak atas makanan melalui adopsi langkah-langkah di tingkat nasional dan internasional. Tugas eksternal negara terjadi sejak Negara menjadi bagian dari komunitas internasional. Harus disadari bahwa peran negara-negara lain memiliki bagian yang besar bagi suatu Negara untuk mencapai ketahanan pangan.

Tugas kerjasama internasional

Untuk mencapai realisasi penuh dari hak atas pangan, Negara-negara Pihak pada instrumen internasional berkewajiban

⁵¹ Alston P, and Katarina Tomasevski, *The Right to Food Netherland Institute of Human Rights* (Martinus Nijhoff Publishers: Netherland, 1984).

untuk mengambil langkah-langkah melalui bantuan dan kerja sama internasional, terutama ekonomi dan teknis, semaksimal mungkin dari sumber daya yang tersedia. Namun demikian, dinyatakan bahwa kerjasama internasional itu sendiri harus berdasarkan pada persetujuan bebas.

Dalam hal ketahanan pangan, ini dapat dipahami sebagai klausul keamanan terhadap asumsi apa pun bahwa negara surplus pangan memiliki tanggung jawab otomatis untuk melakukan transfer ke negara-negara yang kekurangan pangan. Namun demikian, "free consent" (persetujuan bebas) tidak dapat secara wajar ditafsirkan sebagai memberikan komitmen untuk kerjasama internasional sepenuhnya. Harus dipahami bahwa meskipun ada kewajiban untuk kerja sama internasional; bentuk kerja sama seperti itu akan ditentukan sesuai dengan persetujuan bebas dari Negara yang bersangkutan. Bahkan, instrumen internasional, di sini merujuk pada ICESCR, tidak mengimpor kewajiban yang mengikat secara hukum untuk bekerja sama secara internasional dengan Negara lain dalam keadaan

tertentu untuk memastikan realisasi hak atas pangan.

Kewajiban untuk bekerja sama secara internasional untuk memastikan realisasi hak atas makanan tidak terbatas pada kebutuhan dalam keadaan yang tepat untuk memberikan bantuan. Bahkan, mengingat sejauh mana swasembada pangan sekarang diakui sebagai tujuan mendasar dari sebagian besar negara.

Tugas untuk memastikan distribusi global yang adil

Di bawah ICESCR, Negara-negara Pihak mengambil langkah-langkah untuk memastikan distribusi yang adil dari persediaan makanan dunia dalam kaitannya dengan kebutuhan dan dengan demikian untuk memperhitungkan masalah-masalah baik negara-negara pengimpor dan pengekspor makanan. Distribusi pasokan makanan tidak hanya didasarkan pada kepentingan negara yang terlibat atau karena alasan ekonomi, tetapi juga pada pertimbangan sosial dan kemanusiaan.

Hal lain yang perlu diperhatikan adalah faktor-faktor yang harus

dipertimbangkan dalam memastikan distribusi pasokan pangan dunia yang adil. Istilah "keadilan" sendiri mensyaratkan bahwa azas kewajaran dan itikad baik harus dipertimbangkan. Meskipun pandangan Brownlie tentang konsep prinsip-prinsip yang adil dalam hukum internasional hanya menjelaskan sedikit, konsep keadilan mampu menawarkan panduan praktis karena memiliki titik acuan dasar yang merupakan hak setiap orang untuk mendapatkan makanan yang memadai dan untuk bebas dari kelaparan.

Konsep "kebutuhan" dapat diberikan makna yang cukup spesifik sebagai aplikasi dalam memberikan situasi indikator gizi. Dengan demikian, negara dengan populasi kurang gizi yang cukup besar akan membutuhkan asalkan masalahnya bukan sekadar fungsi dari distribusi persediaan makanan yang sangat tidak adil secara internal.

Referensi pasokan makanan dunia juga signifikan karena istilah "persediaan" melampaui gagasan surplus. Kemudian, ketentuan tersebut dapat melibatkan kewajiban untuk mengurangi

konsumsi pada saat kekurangan pangan, sehingga meskipun tidak ada surplus yang diproduksi, persediaan yang tersedia dapat didistribusikan lebih adil secara global.

Tugas untuk menghindari dan melindungi dari kelangkaan makanan

Untuk menghindari kelangkaan pangan, beberapa tindakan dapat diambil, seperti dengan menghindari kebijakan dan praktik internasional yang dapat membuat suatu Negara gagal mencapai ketahanan pangan atau yang mempromosikan distribusi pasokan pangan dunia yang tidak merata, dengan memitigasi kebijakan nasional yang memiliki efek mempromosikan distribusi pasokan makanan dunia yang tidak merata, dan dengan tidak menggunakan makanan sebagai sanksi internasional.

Menggunakan makanan sebagai sanksi internasional ada dalam perdebatan internasional; namun beberapa instrumen menyatakan hal ini, seperti dalam *Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of State* 1981, disebutkan

bahwa tugas suatu Negara untuk tidak menggunakan program bantuan ekonomi eksternal atau mengadopsi pembalasan atau pemblokiran ekonomi unilateral atau multilateral dan untuk mencegah penggunaan korporasi transnasional dan multinasional di bawah yurisdiksinya dan kontrolnya sebagai instrumen tekanan politik atau paksaan terhadap Negara lain. Tugas lain adalah untuk memastikan bahwa perdagangan internasional dan kebijakan bantuan berkontribusi sejauh mungkin untuk distribusi pasokan pangan dunia yang adil, untuk mengatur kegiatan entitas berbasis domestik yang memiliki dampak signifikan pada distribusi atau pasokan pangan dunia.

Untuk membantu yang kehilangan, Negara harus melakukan beberapa tindakan, seperti berkontribusi pada skema penyangga darurat dan membantu dalam kasus keadaan darurat yang dinyatakan secara internasional dan bekerja sama sejauh mungkin dengan program multilateral yang bertujuan untuk memastikan distribusi pasokan pangan dunia yang merata.

Kesimpulan

Sebagai kesimpulan, dapat dikatakan bahwa pengaturan mengenai ketahanan pangan dalam hukum humaniter internasional tidak diatur secara spesifik. Ketahanan pangan memiliki tiga elemen, yaitu pemanfaatan, ketersediaan dan akses atas pangan. Dalam hukum humaniter yang berlaku pada waktu konflik bersenjata, disebutkan bahwa pangan, lahan pertanian dan objek-objek vital lain yang terkait dengan pangan dan produksi pangan dilindungi dan tidak boleh menjadi sasaran militer. Disebutkan pula bahwa keberadaan pangan sebagai benda vital tidak dapat dijadikan alat maupun metode dalam mengalahkan musuh, sehingga menjadikan kelaparan sebagai metode perang dan menutup akses atas pangan sewaktu konflik bersenjata merupakan pelanggaran hukum humaniter.

Tanggung jawab negara terhadap hak atas pangan dan upaya memenuhi ketahanan pangan saat konflik bersenjata tidak berbeda dengan pada saat tidak terjadi konflik. Ini artinya negara mengedepankan prinsip menghormati,

melindungi, memenuhi dan memajukan upaya-upaya terkait pemenuhan hak atas pangan setiap warga negaranya dan mendahulukan kepentingan warga negara di atas kepentingan politik. Oleh sebab itu dilarang menolak menerima bantuan pangan dengan alasan politik, letak geografis dan perbedaan pandangan, agama, usia, ras, atau jenis kelamin.

Sangat penting bagi masyarakat internasional untuk memahami dan sepakat bahwa kesengajaan memblokir akses pada makanan, menghambat bantuan makanan dan merusak produksi pangan merupakan kejahatan internasional. Untuk itu diperlukan tindakan tegas secara hukum yaitu dengan menjadikan hal tersebut sebagai kejahatan perang dan membawa ke pengadilan internasional.

Hukum hak asasi manusia internasional dapat menjadi alat yang berguna untuk memerangi kekuatan yang merusak ketahanan pangan, baik berfungsi sebagai tolok ukur tentang adanya pelanggaran maupun sebagai alat guna meningkatkan tanggung jawab sosial terhadap hak atas pangan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- CR Lovendal, and M Knowles. *Tomorrow's Hunger: A Framework for Analyzing Vulnerability to Food Security in Food Security: Measurements and the Impact of Trade Openness*. Basudeb Guha-Khasnobis, Shabd S. Acharya, Benjamin Davis, eds. *UNU Wider Studies in Developing Economics*. Oxford University Press: Oxford, 2007.
- K. Baslar. *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*. Martinus Nijhoff Publishers: Netherland, 1998.
- Alston, P. and Tomasevski Katarina. *The Right to Food*. Netherland Institute of Human Rights. Martinus Nijhoff Publishers: Netherland, 1984.
- HA Kabaalioglu. *The Obligations to Respect and to Ensure the Right to Life in the Right to Life in International Law*. In B G Ramcharan, ed. *International Studies in Human Rights*. Martinus Nijhoff Publishers: Dordrecht, 1985.
- G. Tansey, and G Rajotte. *The Future Control of Food: A Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security*. Earthsca: UK, 2008.
- H. Shue. *The Interdependence of Duties in The Right To Food*. Netherland Institute of Human Rights, Philip Alston and Katarina Tomasevski, eds. Martinus Nijhoff Publishers: Utrecht, 1984.
- T. Sudaryanto. *Ensuring Self Sufficiency and Food Security: Indonesian Food Security Policy in Towards Sustainable Food Security for All: People's Response to the Food Crisis in Asia*. SEACON: Kuala Lumpur, 2008.

Terbitan Berkala

- Allen, Charles A. "Civilian Starvation and Relief During Armed Conflict: The Modern Humanitarian Law." *Georgia*

- Journal of International and Comparative Law* 19, no. 1 (1989): 4-8.
- Brück, Tilman and d'Errico, Marco & Pietrelli, Rebecca. "The effects of violent conflict on household resilience and food security: Evidence from the 2014 Gaza Conflict." *World Development* 119, (2019): 203-223. doi:10.1016/j.worlddev.2018.05.008.
- Cohen, Marc J. and Per Pinstrup-Andersen. "Food Security and Conflict." *Social Research* 66, no. 1, Food, Nature and Culture (Spring, 1999): 375.
- ICRC. "World Food Summit. Food Security in Armed Conflicts: The ICRC's Approach and Experience." *International Review of the Red Cross* 315 (December, 1996): 638-639.
- Macalister-Smith, Peter. "Protection of the Civilian Population and the Prohibition of Starvation as a Method of Warfare. Draft Texts on International Humanitarian Assistance." *International Review of the Red Cross* 284 (Oct. 1991): 443.
- Pejic, Jelena. "The Right to Food in Situations of Armed Conflict: The Legal Framework." *RICR* 83 no.844 (December 2001).
- Power, Susan. "Siege Warfare in Syria: Prosecuting the Starvations of Civilians." *Amsterdam Law Forum* 8, no. 2 (2016): 1-2.
- van Weezel, Stijn. "Food Security and Armed Conflict: A Cross-country Analysis." *FAO Agricultural Development Economics Working Paper 18-03* (August, 2018): 19.
- Vite, Sylvain. "The interrelation of the law of occupation and economic, social and cultural rights: the examples of food, health and property." *International Review of the Red Cross* 90, no. 871 (September, 2008): 651.
- Zappalla, Salvatore. "Conflict Related Hunger, 'Starvation Crimes' and UN Security Council Resolution 2417." *Journal of International Criminal Justice*, mqzo47. (2018). <https://doi.org/10.1093/jicj/mqzo47> (diakses 15 Agustus, 2019).
- Dokumen Hukum**
- A. Frankovits. *Agricultural Trade Policy and the Human Right to Food in Towards Sustainable Food Security for All: People's Response to the Food Crisis in Asia* (SEACON: Kuala Lumpur, 2008).
- Famine Early Warning System Network (FEWS NET). *Conflict Related Food Insecurity Continues in the Northeast. April 2014 to September 2014. FEWS NET Nigeria Food Security Outlook* (2014).
- FAO Headquarters. *World Food Summit: Five Years Later (10-13 June 2002)*. (Rome: Italy, 2002).
- Human Appeal Report. *Hunger as a Weapon of War: How Food Insecurity has been Exacerbated in Syria and Yemen* (2018).
- Rome Declaration on World Food Security 1996.
- The World Declaration and Plan of Action for Nutrition 1992.
- UNGA Resolution 55/2, "United Nations Millennium Declaration", 8 September 2000.
- Situs Web**
- Report of the World Food Summit. *World Food Summit*, 13-17 November 1996, Rome, Italy. <http://www.fao.org/3/w3548e/w3548e00.htm> (diakses 22 Agustus, 2019).
- FAO Council. *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*. (FAO: Rome, 2005). <http://www.fao.org/3/y7937e/y7937e00.htm> (diakses 30 Juli, 2019).
- Redaksi. "Kewajiban Negara dalam Hak Atas Pangan". *Bina Desa*, 11 Januari 2016. <https://binadesa.org/kewajiban->

negara-dalam-hak-atas-pangan/
(diakses 11 Agustus, 2019).

TSJ Editorial Staff. "Preparedness The Survival Rule of Threes", *The Survival Journal*, October 24, 2019, <https://thesurvivaljournal.com/survival-rule-of-threes/> (diakses 10 Agustus, 2019).

Sumber Lain

Internal Displacement Monitoring Center. *Nigeria: Fleeing Boko Haram's Relentless Terror*, IDMC Briefing Paper (Geneva: 2014).

Napoli, Marion. "Towards a Food Insecurity Mutidimensional Index" (Master's Thesis, Universita Degli Studi, 2011).

Office of the High Commissioner for Human Rights, "The Right to Food", 17 April 2000.