

PROPOSAL PENELITIAN TAHUN 2020

**Tanggung Jawab Negara terkait Hak atas Pangan dalam  
Implementasi Putusan MK Nomor 36/PUU-XIV/2016**



OLEH:

**RIMA YUWANA YUSTIKANINGRUM**

**ANANTHIA AYU DEVITASARI**

**INTAN PERMATA PUTRI**

PUSAT PENELITIAN DAN PENGKAJIAN PERKARA, DAN  
PENGELOLAAN PERPUSTAKAAN  
KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL MAHKAMAH  
KONSTITUSI  
TAHUN 2020

LAPORAN PENELITIAN TAHUN 2020

**Tanggung Jawab Negara terkait Hak atas Pangan dalam  
Implementasi Putusan MK Nomor 36/PUU-XIV/2016**

TIM PENGUSUL

**RIMA YUWANA YUSTIKANINGRUM  
ANANTHIA AYU DEVITASARI  
INTAN PERMATA PUTRI**

Disetujui Oleh:  
Kapuslitka,

**Kurniasih Panti Rahayu**  
NIP. 19670530 199703 2 001

PUSAT PENELITIAN DAN PENGAJIAN PERKARA, DAN  
PENGELOLAAN PERPUSTAKAAN  
KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL MAHKAMAH  
KONSTITUSI  
TAHUN 2020

## DAFTAR ISI

BAB I.....	5
I. PENDAHULUAN .....	5
II. POKOK PERMASALAHAN .....	17
III. TUJUAN.....	17
IV. KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL.....	17
A. Hak Atas Pangan.....	17
B. Hak Atas Pangan dalam Hak Ekonomi Sosial Budaya .....	21
C. Teori Tanggung Jawab Negara .....	23
D. Pajak Pertambahan Nilai .....	27
V. Metode penelitian.....	30
BAB II.....	33
Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XIV/2016 dalam Kerangka Hak Atas Pangan .....	33
A. Resume Putusan Nomor 39/PUU-XIV/2016 .....	33
B. Amar Putusan Mahkamah .....	35
C. Pertimbangan Mahkamah.....	36
D. Data Ketersediaan Pangan.....	45
E. Implementasi Yuridis Putusan Nomor 39/PUU-XIV/2016 ...	49
F. Tanggung Jawab Negara Dalam Perwujudan Hak Atas Pangan Dalam Implementasi Putusan Nomor 39/PUU-XIV/2016 .....	58
BAB III.....	66
Perbandingan Perlindungan Hak Atas Pangan melalui Penghapusan Pajak Pertambahan Nilai Bahan Pokok .....	66
A. Denmark .....	69
B. Finlandia .....	71
C. Hungaria .....	72
D. Perancis.....	74
BAB IV .....	81
Penutup .....	81
A. Simpulan.....	81

B. Saran.....	82
<b>Referensi .....</b>	<b>83</b>

## BAB I

### I. PENDAHULUAN

Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan sebagian uji materi Pasal 4A ayat (2) huruf b UU No. 42 tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga Atas UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah (selanjutnya disebut sebagai UU No 42/2009). Aturan mengenai 11 jenis komoditas pangan yang tidak terkena Pajak Pertambahan Nilai (PPN) ini ditafsirkan bersyarat, sehingga pemaknaan 11 jenis kebutuhan pokok lebih diperluas lagi. Pemohon mengajukan Permohonan pengujian Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU No. 42 Tahun 2009. Penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak terdiri dari sebelas komoditas. Ada sebelas jenis komoditas pangan yang disebutkan penjelasan pasal ini meliputi beras, gabah, jagung, sagu, kedelai, garam, daging, telur, susu, buah-buahan, dan sayur-sayuran. Pembatasan kebutuhan pokok yang tidak dikenakan PPN tentunya bertentangan dengan prinsip-prinsip dalam hak atas pangan karena komoditi pangan yang dikonsumsi masyarakat dalam tiap daerah tentunya berbeda. Selain itu dengan hanya membatasi 11 kebutuhan bahan pokok itu ketika membeli ikan atau kacang-kacangan itu menjadi mahal karena dikenakan PPN. Komoditi pangan yang dapat dikategorikan kebutuhan dasar, antara lain:

- a. Sumber tenaga/Karbohidrat non beras, seperti kentang, ubi-ubian, terigu dan gandum;
- b. Kacang-kacangan, seperti kacang hijau, kacang merah, dan kacang tanah, yang kandungan gizinya sangat tinggi;
- c. Rempah/bumbu-bumbu dapur yang merupakan ciri khas, identitas dan kebutuhan pokok rutin bangsa Indonesia, seperti cabe (baik cabe segar maupun cabe yang telah dikeringkan), bawang, merica, lengkuas, jahe, ketumbar, kemiri, pala, cengkeh, kayumanis, dll.

Putusan Mahkamah tersebut merupakan salah satu putusan krusial dalam mendukung terciptanya hak atas pangan. Di dalam konteks

Indonesia sendiri, terwujudnya hak atas pangan dan hak atas pangan yang layak masih jauh panggang dari api.

Dalam laporan Special Rapporteur on the Right to Food untuk Indonesia pada tahun 2018, Hilal Elver, mengungkapkan bahwa<sup>1</sup> Pemerintah Indonesia memiliki komitmen yang kuat sehubungan dengan kebijakan sosial dan ekonomi, khususnya dalam hak atas pangan. Meningkatnya produksi beras sebesar 14% dan jagung 47% pada periode tahun 2014-2017, dan seiring meningkatnya peringkat Indonesia dalam indeks ketahanan pangan global dari peringkat ke-74 pada tahun 2015 dan peringkat ke 71 pada tahun 2016 menjadi peringkat 65 pada tahun 2018, serta ambisi negara Indonesia untuk menjadi salah satu produsen beras utama dunia dengan program yang mengarah pada swasembada beras, Indonesia sudah terbukti secara konsisten mengupayakan terwujudnya ketahanan pangan dan gizi di wilayah Indonesia yang juga diagendakan sebagai salah satu prioritas nasional. Terlebih, setelah meratifikasi beberapa perjanjian dasar hak asasi manusia, yang termasuk di dalamnya *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* ("ICESCR"), Indonesia memiliki kewajiban hukum untuk mewujudkan hak atas pangan bagi semua warga negaranya, tanpa terkecuali. Selain itu, upaya pemerintah Indonesia tersebut seyogyanya dipertimbangkan sebagai upaya mewujudkan dari pengakuan atas beberapa hak asasi lain yang timbul dalam perjanjian internasional lain yang secara relevan tidak dapat dipisahkan dengan hak atas pangan, antara lain hak kesehatan, perlindungan sosial, perumahan, air dan sanitasi, tanah dan pekerjaan, lingkungan yang sehat, serta kebebasan berekspresi dan berkumpul dalam damai berdasarkan prinsip non-diskriminasi.

Namun, bersamaan dengan komitmen yang kuat dari pemerintah dalam rangka mewujudkan hak atas pangan bagi warga negara

---

<sup>1</sup> Preliminary Observations of the Special Rapoorteur on the Right to Food, Hilal Elver, on her mission to Indonesia 9-18 April 2018. <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22949&LangID=E>

Indonesia, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017*<sup>2</sup> menunjukkan fakta lain mengenai kondisi masyarakat Indonesia terkait dengan pangan, yakni sebagai berikut:

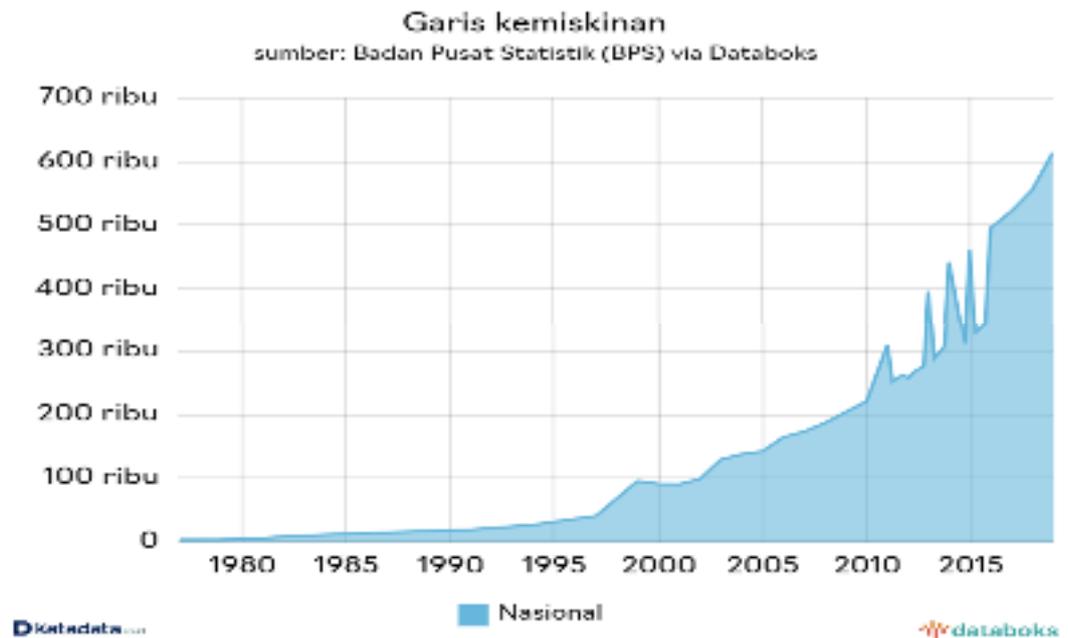
1. 7.9% populasi di Indonesia menderita kelaparan antara tahun 2014 sampai dengan tahun 2016;
2. Adanya kesenjangan regional sehubungan dengan kerawanan pangan dan gizi buruk. Menurut data tentang penelitian kesehatan nasional yang dilakukan oleh Kementerian Kesehatan, prevalensi stunting melebihi 40% di dua provinsi. Pada tahun 2013, 15 provinsi melaporkan permasalahan stunting sebagai isu yang serius;
3. Kerawanan gizi di beberapa daerah mempengaruhi populasi tertentu, termasuk anak-anak, ibu hamil dan menyusui, masyarakat adat, orang yang hidup dan tinggal di daerah terpencil. Laporan terkini mendata bahwa terdapat 9 juta anak Indonesia di bawah usia 5 tahun menderita stunting akibat kekurangan gizi.
4. Pada tahun 2018, 72 anak meninggal di Kabupaten Asmat, Papua dengan rincian 66 anak meninggal karena campak dan 6 anak meninggal akibat gizi buruk. Ironisnya, kematian tersebut diakibatkan oleh beberapa faktor, salah satunya adalah masalah kerawanan pangan yang kronis dan kurangnya akses pada layanan kesehatan yang layak.<sup>3</sup>
5. Bahwa 80 juta orang di Indonesia tetap rawan terhadap kerawanan pangan. Menurut data Bank Dunia, 92% dari populasi di Indonesia mengonsumsi jauh lebih sedikit buah dan sayuran daripada tingkat rekomendasi WHO.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Report of the Special Rapporteur on the Right to Food on her mission to Indonesia. A/HRC/40/56/Add.2 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/447/91/PDF/G1844791.pdf?OpenElement>

<sup>3</sup> Preliminary Observations of the Special Rapoorteur on the Right to Food, Hilal Elver, on her mission to Indonesia 9-18 April 2018. <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22949&LangID=E>

<sup>4</sup> Preliminary, *ibid.*

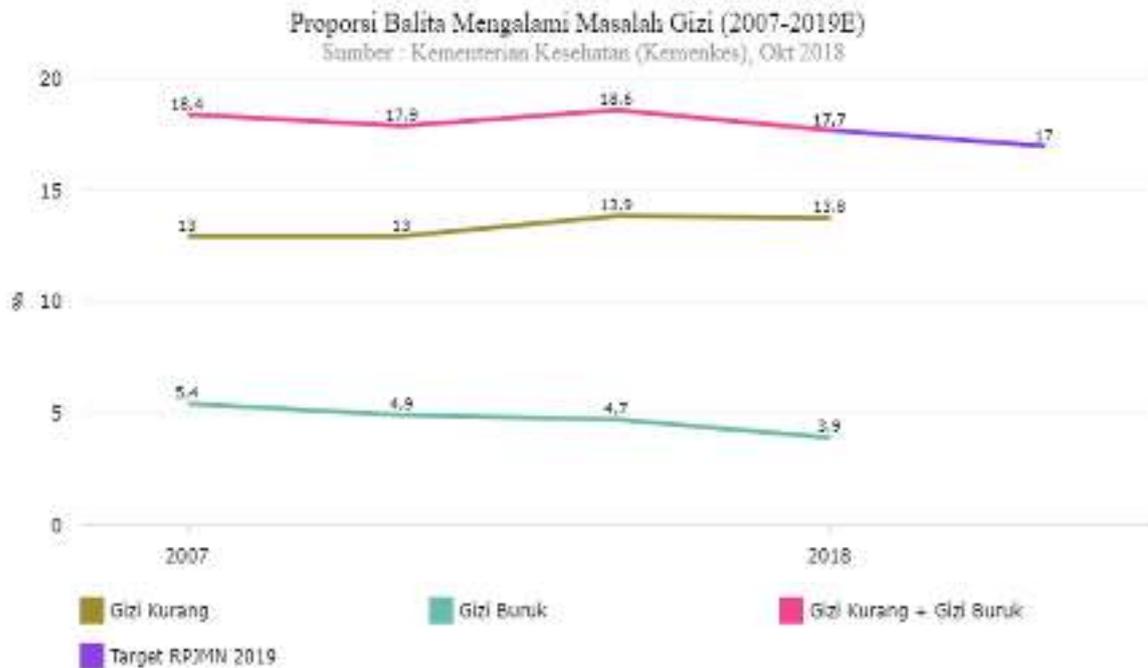


Terkait dengan isu tingginya stunting di Indonesia, Hasil Riset Kesehatan Dasar (“Riskesdas”) Tahun 2010 mencapai angka 35,6% dan pada tahun 2013 mencapai angka 37,2%, sementara Pemantauan Status Gizi (“PSG”) pada tahun 2015 mencapai angka 29.0% dan pada tahun 2017 angka tersebut bertambah hingga mencapai persentase 29,6%.<sup>5</sup> Adapun yang menjadi faktor penyebab permasalahan stunting antara lain:<sup>6</sup>

- a. Praktek pengasuhan yang tidak baik dikarenakan kurangnya pengetahuan tentang kesehatan dan gizi sebelum dan pada masa kehamilan, tidak didapatkannya ASI Eksklusif untuk anak dari usia 0-6 bulan, dan tidak diterimanya makanan pengganti ASI pada anak usia 0-24 bulan.

<sup>5</sup> Awaludin Bima, Analisis Bagaimana Mengatasi Permasalahan Stunting di Indonesia?. Jurnal Berita Kedokteran Masyarakat UGM. <https://doi.org/10.22146/bkm.45197>. Dapat diakses pada <https://jurnal.ugm.ac.id/bkm/article/view/45197/24678>

<sup>6</sup> Awaludin Bima, *ibid.*



Katadata

databoks

Pada tahun 2010, sebuah laporan UNESCO yang berjudul *The Social and Economic Impact of Illiteracy*<sup>7</sup> dinyatakan bahwa tingkat literasi rendah mengakibatkan kehilangan atau penurunan produktivitas dan tingginya beban biaya kesehatan dalam suatu negara.<sup>8</sup> Dengan kata lain, upaya penurunan angka kasus stunting akan sulit terealisasi apabila agenda penyelesaian masalah rendahnya literasi gizi (*nutrition illiterate*) masyarakat tidak ditempatkan sebagai kebijakan nasional untuk mengawasi penyelesaian masalah stunting. Hal ini dikarenakan literasi gizi merupakan faktor penentu dalam menentukan status gizi dalam suatu masyarakat.<sup>9</sup> Terlebih, meskipun isu stunting ini merupakan isu kesehatan yang nyata di Indonesia, namun banyak tokoh penting di Indonesia yang masih

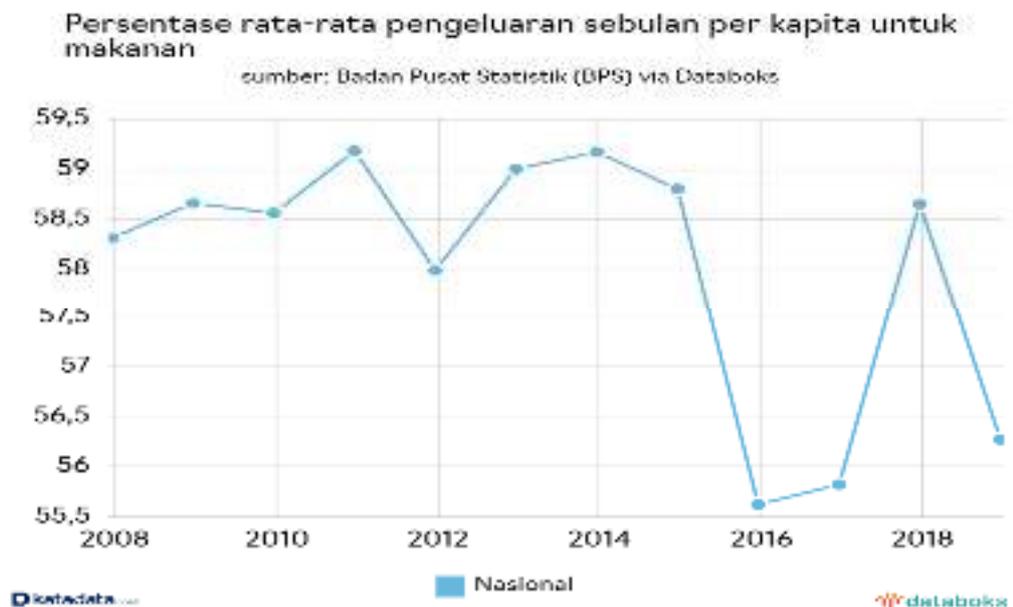
<sup>7</sup> The Economic & Social Cost of Illiteracy. <https://worldliteracyfoundation.org/wp-content/uploads/2019/06/TheEconomicSocialCostofIlliteracy-2.pdf>

<sup>8</sup> Muktamar Umakaapa, Strategi 2020 Melawan Stunting, <https://news.detik.com/kolom/d-4858547/strategi-2020-melawan-stunting>

<sup>9</sup> Muktamar Umakaapa, Strategi 2020 Melawan Stunting, <https://news.detik.com/kolom/d-4858547/strategi-2020-melawan-stunting>.

belum memahami mengenai tingkat urgensi menurunkan angka stunting di Indonesia. Di kutip dalam berita nasional, Ibu Sri Mulyani, Menteri Keuangan Indonesia, mengungkapkan pengalamannya dipermalukan oleh Presiden Bank Dunia, Jim Yong Kim, pada tahun 2010. Pada saat itu, Ibu Sri Mulyani menjabat sebagai Direktur Pelaksana Bank Dunia dan tidak mengetahui mengenai isu stunting sudah mencapai angka 38% di Indonesia.<sup>10</sup>

- b. Keterbatasan layanan kesehatan, seperti tidak mendapat akses yang memadai ke layanan imunisasi, ibu hamil yang tidak mengkonsumsi suplemen zat besi yang memadai, dan menurunnya tingkat kehadiran anak di posyandu, yakni mulai dari 79% pada tahun 2007 hingga 64% pada tahun 2013.
- c. Kurangnya akses ke makanan bergizi untuk ibu hamil serta mahalnya harga makanan bergizi.
- d. Kurangnya akses ke air bersih dan sanitasi.



Terlebih, dalam tahap ini perlu diingat bahwa ketersediaan makanan dalam wilayah Indonesia haruslah cukup dan memenuhi kebutuhan pola makan serta peka terhadap tradisi dan nilai-nilai budaya yang bertumpu

<sup>10</sup> Kisah Sri Mulyani dipermalukan Bos Bank Dunia Akibat Stunting, <https://bisnis.tempo.co/read/1301677/kisah-sri-mulyani-dipermalukan-bos-bank-dunia-akibat-stunting/full&view=ok>.

pada penerimaan relatif berbagai makanan. Makanan bukan hanya persoalan kuantitas yang mencegah orang menjadi makan, namun makanan seyogyanya dapat menginformasikan identitas manusia serta identitas diri seseorang. Terkait dengan hal ini, terdapat laporan yang mengindikasikan bahwa kebijakan dan praktik resmi di Indonesia tidak selalu peka terhadap sikap budaya yang berkaitan dengan makanan, sehingga terdapat wilayah-wilayah yang tidak merasa nyaman dan puas dengan keberlangsungan praktik atau kebijakan tersebut. sebagai contoh nyatanya adalah beras dan mie instan didistribusikan kepada masyarakat yang telah terbiasa mengandalkan bahan pokok makanan lain, seperti sagu. Dengan demikian, pembahasan mengenai isu hak atas pangan ini menjadi isu sosial yang penting untuk didalami secara lebih jauh.

Putusan Mahkamah tersebut merupakan salah satu putusan krusial dalam mendukung terciptanya hak atas pangan di Indonesia. Perlu diketahui bahwa hak atas pangan merupakan salah satu hak yang diakui keberadaannya pada Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia pada tahun 1948 dan setiap individu memiliki hak yang mutlak atas keberlangsungan pengakuan dan perlindungan hak atas pangan tersebut. Teks dasar hukum internasional tentang hak atas pangan, terdiri dari satu artikel deklarasi, satu artikel kovenant dan (tujuh) halaman overview dalam kaitannya dengan hak atas pangan. Selain itu, terdapat 19 pedoman yang diadopsi oleh Dewan FAO pada tahun 2004 guna memberikan panduan praktis kepada negara anggota dalam menerapkan hak atas pangan yang memadai dalam konteks ketahanan pangan nasional.<sup>11</sup>

Selain itu, Thailand, Malaysia, dan Vietnam merupakan contoh beberapa negara yang membebaskan PPN terhadap barang kebutuhan pokok hasil pertanian. Sedangkan Maroko, India, Ghana adalah contoh negara yang membebaskan PPN terhadap semua barang kebutuhan

---

<sup>11</sup> Otto Hospes, 'Overcoming Barriers to the Implementation of the Right to Food'. *European Food and Feed Law Review* 3, no.4 (2008): 246-261.

pangan. Sementara itu, Inggris, Uganda, Afrika Selatan, dan Meksiko menerapkan tarif 0 persen terhadap semua barang kebutuhan pangan, kecuali yogurt dan juice buah.

Gagasan atau kerangka kerja kedaulatan pangan pertama kali diperkenalkan oleh organisasi petani kecil dan masyarakat sipil internasional, yaitu La Via Campesina. Prinsip kedaulatan pangan seperti yang diungkapkan adalah: Kedaulatan pangan adalah hak masyarakat untuk menentukan pangan dan pertanian mereka sendiri; untuk melindungi dan mengatur produksi dan perdagangan pertanian dalam negeri untuk mencapai pembangunan berkelanjutan tujuan; untuk menentukan sejauh mana mereka ingin mandiri; untuk membatasi pembuangan produk di pasar mereka; dan untuk memberikan prioritas kepada masyarakat berbasis perikanan setempat mengelola penggunaan dan hak atas sumber daya air. Kedaulatan pangan tidak meniadakan perdagangan, tetapi melainkan mempromosikan formulasi kebijakan dan praktik perdagangan yang melayani hak-hak rakyat produksi yang aman, sehat dan berkelanjutan secara ekologis. Berikut praktik jaminan hak atas pangan dalam beberapa negara<sup>12</sup>:

a) Afrika Selatan

Dalam konstitusi Afrika Selatan jaminan hak atas pangan di cantumkan dalam pasal 27 yakni :

*everyone has the right to have acces to*

*a. (.....)*

*b. Sufficient food and water; and*

*c. Social security, including, if they are unable to support themselves and their dependants, appropriate social assintace.*

*The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realization of each of these rights.*

---

<sup>12</sup> Anom Husodo, Jadmiko, Adi Sulistiyono, and Arief Hidayat. "Constitution Food: Study of Constitutionality Principles of Food Sovereignty in the Constitution in Indonesia." *JL Pol'y & Globalization* 76 (2018): 84.

Dalam konstitusi Afrika Selatan tersebut secara spesifik dan tegas jaminan hak atas pangan disebutkan dalam konstitusi.

b) Belarusia

Ketentuan yang mengacu pada hak atas pangan sebagai perbandingan adalah formulasi dari tentang perlindungan konstitusi Belarusia. Hak atas makanan sebagai hak asasi manusia adalah sebagai salah satu komponen standar hidup atau kualitas hidup yang layak mengukur. Model-model semacam itu dapat dilihat dalam konstitusi negara Belarusia, yaitu pasal 21.2:

*Every individual shall exercise the right to a dignified standart of living, including appropriate food, clothing, housing and like-wise a continous improvement of necessary living conditions.*

c) Kolumbia

Selain itu ada konstitusi negara yang secara eksplisit memasukkan hak atas makanan sebagai hak untuk kelompok atau kategori orang tertentu, seperti anak-anak atau pekerja. Kolombia misalnya, negara bagian konstitusi, pasal 44 yang menyatakan: *Children have fundamental rights to: life, integrity, health and social security, and adequate food.*

d) Brazil

Konstitusi brazil yang menjamin hak atas pangan dirumuskan dalam pasal 7 yang berbunyi sebagai berikut:

*The following are rights of urban and rural workers, among others that aim to improve their social conditions:*

*IV - nationality unific minimum wage, established by law, capable of satisfying thir basic living needs and those of their families with haousing, food, education, halth, leisure, clothing, hygiene, transportation and social security, with periodical adjustments to maintain its purchasing power.*

Bagaimana dengan Indonesia? Jaminan atas pangan secara implisit diatur dalam undang undang dasar yakni Pasal 27; Pasal 28 A; Pasal 28

C ayat (1); Pasal 28 H ayat (1); Pasal 28 H yaat (2); Pasal 28 H ayat (3). Namun rumusan jaminan tersebut tidaklah tegas menyebut jaminan hak atas pangan seperti pada konstitusi di beberapa negara tersebut.

Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa prinsip kedaulatan pangan adalah memenuhi kriteria prinsip-prinsip hukum yang menjadi gagasan konstitusi atau konstitusi yang mendasari normatif atau dirumuskan dalam konstitusi positif. Hal ini didasarkan pada prinsip-prinsip kedaulatan pangan yaitu nilai sekarang keadilan, demokrasi, kedaulatan, kolektivitas, perlindungan lingkungan, dan berpihak pada mereka yang miskin, yang merupakan nilai kebajikan. Nilai-nilai itu menjadi konstitusionalisme positif bagi konstitusi. Konstitusi normatif dapat dirumuskan dalam sistem hukum Indonesia dalam bentuk:

1. Pengakuan hak atas makanan secara eksplisit dalam konstitusi;
2. Pengakuan atas hak atas makanan yang terkandung dalam prinsip atau arahan dalam kebijakan negara (Prinsip-Prinsip Petunjuk Kebijakan Negara);
3. Pengakuan secara implisit melalui perumusan interpretasi luas norma-norma hak asasi manusia lainnya (non-pangan)

Pengakuan hak atas pangan juga dapat dilihat pada bagian Pendapat Mahkamah dalam Putusan Nomor 36/PUU-XIV/2016. Mahkamah menegaskan bahwa pemenuhan barang kebutuhan pokok, lebih-lebih yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak, adalah bagian yang tak terpisahkan dari upaya memajukan kesejahteraan umum yang menjadi kewajiban konstitusional negara (Pemerintah) untuk mewujudkannya, sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat. Mahkamah pula mengakui pentingnya hak atas pangan dalam International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR, Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya). Sehingga kewajiban untuk memenuhi kebutuhan akan pangan yang memadai dan terjangkau, kini bukan saja menjadi

kewajiban konstitusional melainkan juga kewajiban hukum internasional.<sup>13</sup>

Mahkamah kemudian memberikan pertimbangan secara faktual-sosiologis, sebagian penduduk atau warga negara masih berada di bawah garis kemiskinan sehingga, menurut penalaran yang wajar, dapat disimpulkan bahwa mereka yang termasuk ke dalam kelompok penduduk atau warga negara miskin tersebut sangat membutuhkan pembebasan dari PPN terhadap barang-barang kebutuhan pokok dimaksud mengingat PPN adalah pajak objektif yang pengenaannya ditentukan oleh objek pajak, sehingga jika terhadap barang-barang kebutuhan pokok itu dikenakan PPN maka masyarakat miskin pun dibebani PPN ketika mereka membeli barang-barang itu untuk kebutuhan konsumsi.

Oleh karenanya dasar pemikiran untuk membebaskan dari PPN terhadap “barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak” telah sesuai dengan amanat UUD 1945. Namun permasalahan muncul ketika pada Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 cakupan jenis “barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak” hanya terbatas pada 11 (sebelas). Terhadap permasalahan tersebut, Mahkamah mempertimbangkan bahwa secara faktual-sosiologis, jenis pangan yang tumbuh dan dikonsumsi penduduk Indonesia yang termasuk ke dalam barang kebutuhan pokok penduduk Indonesia sangat beragam dan tidak terbatas pada 11 (sebelas) jenis.

Keragaman tersebut dipengaruhi oleh faktor ekologi (lingkungan fisik, sosial dan budaya, serta ketersediaan pangan), faktor ekonomi khususnya daya beli (harga pangan dan pendapatan), dan faktor pengetahuan dan kesukaan atau preferensi. Sementara itu, untuk memenuhi kecukupan gizi dibutuhkan sejumlah 33 zat gizi yang harus dipenuhi oleh setiap orang untuk hidup sehat yang mencakup energi, protein, lemak, karbohidrat, serat, air, 14 jenis vitamin, dan 13 jenis mineral. Dengan demikian, guna memenuhi kecukupan gizi tersebut satu

---

<sup>13</sup> Lihat Putusan Nomor 36/PUU-XIV/2016 hal. 116

kelompok pangan saja tidaklah cukup, lebih-lebih jika dibatasi hanya pada 11 jenis barang kebutuhan pokok.<sup>14</sup>

Mahkamah dalam pertimbangannya juga menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 juga tidak adil sebab, menurut Pasal 4A ayat (2) UU 42/2009, barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya,<sup>15</sup> makanan dan minuman yang disajikan di hotel, restoran, rumah makan, warung dan sejenisnya, meliputi makanan dan minuman baik yang dikonsumsi di tempat maupun tidak, termasuk makanan dan minuman yang diserahkan oleh usaha jasa boga atau katering,<sup>16</sup> uang, emas batangan, dan surat berharga<sup>17</sup> tidak dikenakan PPN, sementara barang-barang kebutuhan pokok yang secara faktual-sosiologis sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak dikenakan PPN juga semata-mata karena barang-barang tersebut tidak termasuk dalam sebelas jenis barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan rakyat banyak menurut Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009<sup>18</sup>

Pada amar putusannya Mahkamah menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang rincian “barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan rakyat banyak” tersebut diartikan limitatif.

Meskipun putusan Mahkamah tersebut memberikan dukungan terhadap terwujudnya hak atas pangan bagi masyarakat tetapi putusan tersebut membutuhkan penafsiran dan aturan teknis lebih lanjut dalam implementasinya. Oleh karena hal yang demikian, dibutuhkan penelitian mendalam terkait bagaimana implementasi putusan Mahkamah yang sudah berumur 5 tahun ini. Berdasarkan latar belakang di atas dan urgensi terwujudnya hak atas pangan di Indonesia, diperlukan adanya

---

<sup>14</sup> Ibid, hal. 117

<sup>15</sup> Pasal 4A ayat (2) huruf a UU 42/2009

<sup>16</sup> Pasal 4A ayat (2) huruf c UU 42/2009

<sup>17</sup> Pasal 4A ayat (2) huruf d UU 42/2009

<sup>18</sup> Lihat Putusan Nomor 36/PUU-XIV/2016, hal. 121

penelitian lebih lanjut terkait implementasi dari Putusan Nomor 36/PUU-XIV/2016.

## **II. POKOK PERMASALAHAN**

1. Bagaimana implementasi putusan Mahkamah Konstitusi dengan nomor perkara 39/PUU-XIV/2016 dalam kerangka hak atas pangan?
2. Bagaimanakah perbandingan perlindungan hak atas pangan melalui penghapusan Pajak Pertambahan Nilai Bahan Pokok di negara lain?

## **III. TUJUAN**

Adapun tujuan dari adanya penelitian yang mengangkat tema ini antara lain adalah:

- a. Menjadi rujukan literatur atau bahan bacaan bagi masyarakat luas terkait dengan implementasi putusan Mahkamah dalam kaitannya dengan Hak Atas Pangan di Indonesia, khususnya putusan dengan nomor perkara 39/PUU-XIV/2016;
- b. Menyajikan perbandingan perlindungan hak atas pangan melalui penghapusan Pajak Pertambahan Nilai Bahan Pokok di negara lain;
- c. Dapat menjadi aspirasi bahan penelitian bagi peneliti-peneliti lain terkait dengan hak atas pangan di Indonesia;
- d. Memenuhi kewajiban penulisan penelitian bagi peneliti di Mahkamah Konstitusi;

## **IV. KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL**

### **Tinjauan Teori**

#### **A. Hak Atas Pangan**

Hak atas pangan merupakan salah satu hak yang, dijamin oleh UUD45. Selain itu perlindungan hak atas pangan di Indonesia merupakan implikasi atas diratifikasinya Kovenan Internasional tentang hak ekonomi, sosial, dan budaya melalui UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (*International Covenant on Economic, Social And Cultural*

*Rights*). Rumusan tentang Hak Atas Pangan diatur dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, sebagai berikut:<sup>19</sup>

“Negara pihak-pihak dalam kovenan mengakui bahwa setiap orang memiliki hak atas standar hidup yang layak untuk dirinya dan keluarganya, termasuk kelayakan pangan, sandang dan perumahan dan untuk melanjutkan peningkatan kondisi kehidupannya. Negara-negara pihak akan mengambil langkah-langkah yang tepat untuk memastikan kerja sama internasional berdasarkan kebebasan dalam memberikan persetujuan.”

Berdasarkan Pasal 11 Kovenan Hak Ekosob tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa Pasal tersebut menjamin hak siapapun untuk mendapatkan standar hidup yang layak termasuk akses pangan yang layak. Selain itu Pasal 11 ayat 2 melindungi seluruh manusia hak fundamental untuk bebas dari kelaparan. Negara pihak dalam kovenan mengakui hak dasar setiap orang untuk bebas dari kelaparan, akan mengambil langkah secara sendiri atau melalui kerjasama internasional tindakan termasuk program khusus yang dibutuhkan untuk:

1. meningkatkan metode produksi, konservasi dan distribusi pangan melalui teknologi dan pengetahuan tepat guna, menyebarkan pengetahuan dasar-dasar tentang pangan dan gizi, mengembangkan atau mereformasi sistem agraria sedemikian rupa untuk mencapai pembangunan yang paling efisien dan penggunaan sumber daya alam.
2. mengatasi masalah-masalah export-import pangan untuk memastikan pemerataan pasokan pangan dunia sebagaimana dibutuhkan.

---

<sup>19</sup> Pasal 11 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi Sosial dan Budaya

Komite Hak Ekonomi Sosial dan Budaya PBB, dalam Komentar Umum (General Comment) No 12 tahun 1999, mendefinisikan Hak Atas Pangan Yang Layak (right to adequate food) sebagai berikut:<sup>20</sup>

“Hak Atas Pangan yang layak dapat terwujud jika : Setiap laki-laki, perempuan dan anak-anak, baik secara sendiri maupun dalam komunitas dengan yang lain memiliki akses fisik dan ekonomi setiap saat ke pangan yang layak atau sarana-sarana untuk pembeliannya. Hak atas pangan yang layak, dengan demikian, tidak boleh ditafsirkan secara sempit atau dalam pengertian terbatas yang menyamakan hak ini dengan paket minimum kalori, protein dan aspek nutrisi lainnya. Hak atas pangan yang layak harus diwujudkan secara bertahap. Akan tetapi, negara memiliki kewajiban pokok untuk mengambil langkah penting untuk mengurangi dan meringankan bencana kelaparan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 11 ayat 2, bahkan pada saat terjadi bencana alam atau bencana yang lain”.

Konsep Kelayakan mempunyai signifikansi secara khusus dalam kaitan hak atas bahan pangan karena ini bisa dipergunakan untuk menegaskan banyak faktor yang harus dipertimbangkan dalam menentukan apakah suatu bahan pangan atau makanan tertentu yang bisa didapatkan bisa dianggap yang paling layak dalam suatu keadaan tertentu sesuai Pasal 11 Kovenan. Gagasan mengenai kesinambungan secara intrinsik berkaitan dengan gagasan mengenai bahan pangan yang layak atau jaminan bahan pangan, dimaksudkan bahwa bahan pangan bisa didapatkan baik untuk generasi saat ini maupun yang akan datang. Arti sesungguhnya dari “Kelayakan” secara luas ditentukan oleh keadaan sosial, ekonomi, budaya, iklim, ekologis dan lain-lain yang terjadi saat ini,

---

<sup>20</sup> Lihat Komentar Umum no. 12 Hak Atas Bahan Pangan Yang Layak, Komite Persatuan Bangsa-bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya E/C.12/1999/5 paragraf 6

sedangkan “Kesinambungan” berkaitan dengan gagasan persediaan dan aksesibilitas jangka panjang.<sup>21</sup>

Komite beranggapan bahwa inti dari Hak atas Bahan Pangan yang Layak adalah:<sup>22</sup>

1. Ketersediaan bahan pangan dalam kualitas dan kuantitas yang memadai untuk memenuhi kebutuhan makanan individu, bebas dari substansi yang merugikan, serta bisa diterima dalam budaya setempat.
2. Aksesibilitas bahan pangan itu berkesinambungan dan tidak mengganggu pemenuhan Hak Asasi Manusia lainnya.

Pada tahun 2004, Dewan FAO mengadopsi Pedoman Sukarela untuk Mendukung Realisasi Progresif Hak atas Makanan yang Memadai dalam Konteks Ketahanan Pangan Nasional (Hak atas Panduan Pangan). Pedoman merekomendasikan tindakan yang harus dilakukan di tingkat nasional untuk membangun lingkungan yang memungkinkan bagi orang untuk memberi makan diri mereka sendiri dengan bermartabat, dan untuk membangun jaring pengaman yang tepat bagi mereka yang tidak mampu melakukannya. Pedoman ini mengundang negara untuk menerapkannya dalam mengembangkan undang-undang, strategi, kebijakan, dan program mereka yang bertujuan untuk mewujudkan hak atas pangan di tingkat domestik.<sup>23</sup>

Ada perbedaan mendasar antara kedua norma tersebut. Bebas dari kelaparan adalah satu-satunya hak yang memenuhi syarat fundamental oleh Kovenan hak Ekosob (ICESCR). Ini dianggap sebagai standar absolut terkait tingkat minimum yang harus dijamin oleh setiap negara. Hak untuk bebas dari kelaparan berkaitan erat dengan hak untuk hidup. Dalam Komentar Umum Nomor 6 tentang hak untuk hidup, Komite Hak Asasi Manusia (*Human Right Commision*), sebagai badan yang bertugas memantau implementasi Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan

---

<sup>21</sup> Ibid Paragraf 7

<sup>22</sup> *Ibid*, paragraf 8

<sup>23</sup> Dubravka Bojic Bultrini, Guide On Legislating For The Right To Food, Food, and Agriculture Organization Of The United Nations, (FAO: Roma, 2009) hal. 12

Politik, menjabarkan bahwa hak untuk bebas dari kelaparan merupakan dimensi sosial dari hak untuk hidup.

Namun, hak atas pangan yang layak memiliki ruang lingkup yang jauh lebih luas dari hak atas bebas dari rasa lapar. Hak atas pangan menyiratkan adanya lingkungan ekonomi, politik dan sosial yang memungkinkan orang untuk mencapai ketahanan pangan dengan cara mereka sendiri.<sup>24</sup>

Pengakuan hak atas pangan sebagai bagian dari standar hidup yang memadai dan hak mendasar untuk bebas dari kelaparan mengakui bahwa kelaparan dan kekurangan gizi disebabkan bukan hanya oleh kurangnya makanan yang tersedia, tetapi juga dan terutama oleh kemiskinan, kesenjangan pendapatan dan kurangnya akses ke perawatan kesehatan, pendidikan, air bersih dan kondisi kehidupan yang sehat. Ini juga menunjukkan hubungan kuat antara hak atas makanan dan hak asasi manusia lainnya. Implikasi praktis dari perspektif ini sangat besar. Sedangkan konsep kebebasan dari kelaparan mengharuskan negara untuk menyediakan makanan bagi mereka yang tidak dapat memenuhi kebutuhan makanan mereka karena alasan di luar kendali mereka (seperti usia, cacat, penurunan ekonomi, kelaparan, bencana atau diskriminasi), hak atas pangan membutuhkan peningkatan progresif kondisi kehidupan yang akan menghasilkan akses yang teratur dan setara ke sumber daya dan peluang sehingga setiap individu dimungkinkan untuk memenuhi kebutuhannya sendiri.

## **B. Hak Atas Pangan dalam Hak Ekonomi Sosial Budaya**

Dimulai setelah Perang Dunia Kedua dengan diadopsinya Piagam PBB pada tahun 1945 dan, lebih khusus, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) pada tahun 1948, penegasan bahwa seorang individu memiliki hak-hak tertentu yang dapat diklaim dari suatu negara yang memiliki yurisdiksi di mana dia bergantung membuka jalan bagi pengembangan hukum hak asasi manusia internasional. Badan hukum

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

ini memiliki individu-individu di pusat dan melindungi hak-hak dan kebebasan mereka. Saat ini, ada badan instrumen HAM yang mengesankan yang diadopsi di tingkat internasional dan regional.<sup>25</sup> DUHAM adalah instrumen internasional pertama yang mengakui hak asasi manusia atas makanan secara formal, sebagai bagian dari hak atas standar hidup yang layak (Pasal 25). Sejak itu, hak atas makanan atau beberapa aspeknya telah dimasukkan ke dalam berbagai instrumen hak asasi manusia yang mengikat dan tidak mengikat, baik di tingkat internasional maupun regional.

Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Hak Ekosob) adalah instrumen yang paling komprehensif menangani hak asasi manusia atas pangan. ICESCR, yang merupakan kodifikasi norma sebelumnya yang terkandung dalam UDHR, mulai berlaku sepuluh tahun setelah adopsi, pada tahun 1976. Pada Juni 2009, 160 Negara Pihak telah meratifikasinya dan secara hukum terikat oleh ketentuan-ketentuannya. Pasal 2 menjabarkan kewajiban hukum utama yang berlaku untuk seluruh Kovenan. Dalam Kovenan Hak Ekosob Pasal 2.1 berbunyi sebagai berikut:

“Setiap Negara Peserta Perjanjian ini berusaha mengambil langkah-langkah, sendiri-sendiri dan melalui bantuan dan kerjasama internasional, terutama ekonomi dan teknik, semaksimal mungkin dari sumberdaya, agar tercapai kelancaran realisasi hak-hak yang diakui dalam Perjanjian ini dengan semua cara yang layak, termasuk khususnya penerimaan peraturan-peraturan legislatif”.

Sisi multidimensional dari hak atas pangan telah dijelaskan dalam Komentar Umum nomor 12 terkait hak atas pangan.<sup>26</sup> Berdasarkan Kovenan Ekosob, Hak atas Bahan Pangan yang Layak tidak bisa diartikan dalam artian yang sempit dan terbatas yang menyamakannya

---

<sup>25</sup> Dubravka Bojic Bultrini, *Ibid*, hal. 9

<sup>26</sup> Lihat Komentar Umum Nomor 12 Hak Atas Bahan Pangan Yang Layak, Komite Persatuan Bangsa-bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya paragraf 6.

dengan paket minimum kalori, protein serta nutrien-nutrien spesifik lainnya. Hak atas Bahan Pangan yang Layak haruslah mewujudkan secara progresif. Meski demikian, Negara-negara mempunyai kewajiban inti untuk mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan untuk mengurangi dan meringankan kelaparan seperti diatur dalam Pasal 11 paragraf 2 Kovenan Ekosob,<sup>27</sup> bahkan dikala bencana alam atau lainnya.

Hal tersebut berarti bahwa hak atas pangan yang layak dapat ditafsirkan sebagai hak untuk memiliki akses reguler dan permanen, baik secara langsung atau melalui pembelian keuangan, untuk secara memadai dan kualitatif kecukupan dan kecukupan makanan yang sesuai dengan tradisi budaya masyarakat di mana konsumen berada, dan yang memastikan fisik dan mental, kehidupan individu atau kolektif, memenuhi dan bermartabat bebas dari rasa takut.

### C. Teori Tanggung Jawab Negara

Di dalam UUD 1945 tersebut, terselip konsepsi tanggung jawab negara dalam hak asasi manusia (*state responsibilities*), sebagaimana terlihat dalam pasal 28I (4) dan (5), yang menyatakan “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah dan untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.” Keduanya, merupakan kunci dalam melihat tanggung jawab konstitusional yang

---

<sup>27</sup> Liat Pasal 11 ayat 2 Kovenan Hak Ekosob bahwa Negara-negara Peserta Perjanjian, yang mengakui hak hakiki setiap orang untuk bebas dari kelaparan, akan mengambil tindakan, secara perorangan dan melalui kerjasama internasional, termasuk program khusus, yang diperlukan:

- a) Memperbaiki metode produksi, konservasi dan distribusi makanan dan memanfaatkan sepenuhnya pengetahuan teknik dan ilmu pengetahuan, dengan menyebarkan pengetahuan tentang prinsip-prinsip ilmu gizi dan dengan mengembangkan atau memperbaiki sistem agraria sedemikian rupa sehingga mencapai pembangunan yang pemanfaatan sumberdaya alam yang paling efisien.
- b) Dengan membahas masalah-masalah negara-negara yang mengimpor dan mengekspor makanan, berusaha menjamin distribusi yang wajar atas penyediaan makanan dunia yang diperlukan.

harus dilakukan oleh negara, dalam hal ini pemerintah, untuk melaksanakan upaya-upaya pemajuan hak asasi manusia.<sup>28</sup>

Indonesia menganut paham sebagai negara kesejahteraan, berarti terdapat tanggung jawab negara untuk mengembangkan kebijakan negara di berbagai bidang kesejahteraan serta meningkatkan kualitas pelayanan umum (*public services*) yang baik melalui penyediaan berbagai fasilitas yang diperlukan oleh masyarakat.<sup>29</sup> Sebelumnya terkait dengan konsep tanggung jawab negara sebenarnya lahir dari adanya konsep negara hukum. Operasionalisasi pemerintah yang dimaksud disini adalah semua ketentuan yang berkaitan dengan pengoperasian tugas dan wewenang serta kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah (eksekutif) yang berkaitan dengan pemeliharaan dan perlindungan anak (khususnya anak terlantar) selaku tanggung jawabnya dalam mewujudkan kesejahteraan umum. Untuk itu pemerintah harus bertindak secara cermat dan sistemik serta mempunyai respon yang sangat tinggi dalam segala hal yang berkaitan dengan pemeliharaan dan perlindungan anak khususnya anak terlantar karena anak terlantar rentan terhadap perlakuan diskriminasi.

Sedangkan pemerintahan adalah berkenaan dengan sistem, fungsi, cara perbuatan, kegiatan, urusan atau tindakan memerintah yang dilakukan atau diselenggarakan atau dilaksanakan oleh 'pemerintah' dalam arti luas (semua lembaga Negara) maupun dalam arti sempit (presiden beserta jajaran atau aparturnya). Eksekutif adalah cabang kekuasaan Negara yang melaksanakan kebijakan publik (kenegaraan dan atau pemerintahan) melalui peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif maupun atas inisiatif sendiri. Menurut Wirjono Prodjodikoro pengertian "Pemerintah" dibagi dalam arti

---

<sup>28</sup> R.Herlambang Perdana Wiratraman, Jurnal Ilmu Hukum YURIDIKA Vol. 20, No. 1 Januari 2005, Hlm. 9. Dalam Pakpahan, Rudy Hendra, And Eka NAM Sihombing. "Tanggung Jawab Negara Dalam Pelaksanaan Jaminan Sosial Responsibility State In The Implementation Of Sosial Security." Jurnal Legislasi Indonesia 9.2 (2018): 163-174.

<sup>29</sup> Pakpahan, Rudy Hendra, And Eka NAM Sihombing. "Tanggung Jawab Negara Dalam Pelaksanaan Jaminan Sosial Responsibility State In The Implementation Of Sosial Security." Jurnal Legislasi Indonesia 9.2 (2018): 163-174

luas dan sempit. Pemerintah/pemerintahan dalam arti luas meliputi seluruh fungsi atau kenegaraan dalam negara Republik Indonesia selain fungsi eksekutif. Sedangkan pengertian pemerintah dalam arti sempit yaitu fungsi presiden saja (eksekutif), tidak termasuk fungsi lembaga-lembaga negara yang lain (legislatif dan yudikatif).<sup>30</sup>

Pendapat lain dikemukakan oleh Kuntjoro Purbopranoto yang mengatakan bahwa pemerintah dalam arti sempit hanyalah badan pelaksana (*eksekutif; bestuur*), tidak termasuk badan pembentuk undang-undang (*regelgeven*), peradilan (*rechtspraak*) dan kepolisian (*politie*). Pendapat ini mengacu pada "teori residu" dari Van Vollenhoven tentang ruang lingkup kekuasaan pemerintahan dalam arti luas yang meliputi kekuasaan dalam ajaran catur praja, yaitu: (1) *regelgeven*, (2) *eksekutif; bestuur*, (3) *rechtspraak*, (4) *politie*.<sup>31</sup>

Ruang lingkup tanggung jawab pemerintah dipengaruhi oleh karakteristik tugas yang dibebankan kepadanya. Tugas pemerintah adalah mengikuti tugas negara yaitu, menyelenggarakan sebagian tugas negara sebagai organisasi kekuasaan. Tugas pemerintah, menurut Mac Iver dapat digolongkan menjadi tiga yaitu: (1) *cultural function*, (2) *general welfare function*, (3) *economic control function*.<sup>32</sup> Di Indonesia tugas pemerintah harus sesuai dengan tujuan dibentuknya pemerintah Indonesia menurut pembukaan UUD 1945 adalah: "..... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ...."

Dalam rangka menjalankan tugas sesuai tujuan negara tersebut, pemerintah sebagai salah satu penyelenggara harus diberikan kewenangan yang tepat dan jelas maksud dan tujuannya. Menurut S.F.

---

<sup>30</sup> Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2004), h. 37-38 dalam Fahmi, Sudi. "Asas Tanggung Jawab Negara Sebagai Dasar Pelaksanaan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 18.2 (2011): 212-228.

<sup>31</sup> Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, (Bandung: PT Alumni, 1985), h. 40-41

<sup>32</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: PT. Alumni, 2004), h. 30

Marbun, sifat wewenang pemerintahan yang jelas maksud dan tujuannya itu terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum yang tidak tertulis. Sedangkan isinya dapat bersifat umum (abstrak) misalnya membuat suatu peraturan dan dapat pulakonkrit dalam bentuk keputusan pemberian izin atau suatu rencana.

Upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan adalah antara lain dengan mengefektifkan pengawasan baik melalui pengawasan lembaga peradilan maupun masyarakat serta berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pelaksanaan pemerintahan yang baik pada gilirannya juga akan membuat masyarakat memperoleh dan merasakan ketentraman lahir batin, berupa: (a) Kelangsungan hidup dan pelaksanaan hak tidak tergantung pada kekuatan fisik dan non fisik; (b) Sepanjang tidak melanggar hak dan merugikan orang lain maka masyarakat dapat secara bebas menjalankan apa yang diyakininya sebagai kebenaran, serta dapat secara bebas pula mengembangkan bakat dan kesenangannya; (c) Merasakan diperlakukan secara wajar, berperikemanusiaan, adil dan beradab sekalipun melakukan kesalahan.<sup>33</sup>

Tanggung jawab negara ini erat kaitannya dengan konsep negara hukum dimana Gagasan Negara Hukum itu dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan social yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu, sistem hukum itu perlu dibangun (law making) dan ditegakkan (law enforcing) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Sukadi, Imam. "Tanggung Jawab Negara Terhadap Anak Terlantar Dalam Operasionalisasi Pemerintah Di Bidang Perlindungan Hak Anak." *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah* 5.2 (2013).

<sup>34</sup> Hardiman, Francisco Budi. *Demokrasi deliberatif: menimbang negara hukum dan ruang publik dalam teori diskursus Jurgen Habermas*. Kanisius, 2009.

Di zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropah Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu "rechtsstaat". Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan "The Rule of Law". Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah 'rechtsstaat' itu mencakup empat elemen penting, yaitu: 1. Perlindungan hak asasi manusia. 2. Pembagian kekuasaan. 3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang. 4. Peradilan tata usaha Negara.<sup>35</sup> Menurut A.V. Dicey terdapat tiga ciri penting dalam Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah "*The Rule of Law*", yaitu: 1. *Supremacy of Law*; 2. *Equality before the law*; 3. *Due Process of Law*<sup>36</sup>. Menurut Philipus M. Hadjon konsep *rechtstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner. Sebaliknya konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak baik dari isi maupun kriteria *rechtstaat* dan *rule of law* itu sendiri. Konsep yang pertama bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental yang biasa disebut civil law. Sedang konsep yang terakhir bertumpu pada sistem hukum common law atau Anglosakson.<sup>37</sup>

#### D. Pajak Pertambahan Nilai

Pajak adalah iuran kepada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah membiaya pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas Negara yang menyelenggarakan pemerintah.<sup>38</sup> Sedangkan menurut Mardiasmo, pajak adalah iuran

---

<sup>35</sup> Lihat Plato: *The Laws*, Penguin Classics, edisi tahun 1986 dalam Hardiman, Francisco Budi. *Demokrasi deliberatif: menimbang negara hukum dan ruang publik dalam teori diskursus Jurgen Habermas*. Kanisius, 2009

<sup>36</sup> Dicey, Albert Venn. *The law of the constitution*. Vol. 1. Oxford University Press, 2013

<sup>37</sup> Hadjon, Philipus M. "Perlindungan hukum dalam negara hukum Pancasila." *Simposium Politik, Hak Azasi Manusia dan Pembangunan Hukum, Lustrum VIII, Universitas Airlangga, Surabaya* (1994).

<sup>38</sup> Ilyas Waluyo, *Perpajakan Indonesia*, (Jakarta: Salemba Empat, 2011), hal. 4

rakyat pada kas negara berdasarkan Undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapatkan jasa imbalan, yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk pengeluaran umum.<sup>39</sup> Terkait Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Suandy mendefinisikan sebagai pajak yang dapat dikenakan terhadap penyerahan atau impor barang kena pajak atau jasa kena pajak yang dilakukan oleh pengusaha kena pajak dan dapat dikenakan berkali-kali setiap ada Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan dikreditkan.<sup>40</sup>

Menurut UU No.42 Tahun 2009, Pajak Pertambahan Nilai adalah: "Pajak yang dikenakan atas konsumsi barang dan jasa, di dalam daerah pabean yang dikenakan bertingkat disetiap jalur produksi dan distribusi". Pajak Pertambahan Nilai merupakan pajak yang dikenakan ataskonsumsi di dalam negeri (di dalam Daerah Pabean), baik konsumsi barang maupun konsumsi jasa.<sup>41</sup> Apabila dilihat dari sejarahnya, Pajak Pertambahan Nilai merupakan pengganti dari Pajak Penjualan. Alasan pengertian ini karena Pajak Penjualan dirasa sudah tidak lagi memadai untuk menampung kegiatan masyarakat dan belum mencapai sasaran kebutuhan pembangunan, antara lain untuk meningkatkan penerimaan Negara, mendorong ekspor, dan pemerataan pembebanan pajak.<sup>42</sup>

### **Subyek Pajak Pertambahan Nilai**

Subyek pajak adalah mereka yang menjadi penanggung jawab atas hutang pajak yang bertanggung jawab atas penyetoran pajak ke kas Negara berdasarkan Undang-undang No. 18 Tahun 2000. Subyek PPN adalah Pengusaha yang menurut Undang-undang harus dikukuhkan menjadi Pengusaha Kena Pajak (PKP) pengusaha atau wajib pajak yang otomatis merupakan:

---

<sup>39</sup> Mardiasmo, *Perpajakan*, (Penerbit Andi: Yogyakarta, 2013), hal. 11

<sup>40</sup> Suandy (2003:59).

<sup>41</sup> Ilyas Waluyo, *Ibid*, hal. 9

<sup>42</sup> Mardiasmo, *Op. Cit.* hal. 293

1. Pabrikasi atau produsen termasuk pengusaha real estate/ industrial estate/ developer atau pengusaha yang menghasilkan barang kena pajak.
2. Pengusaha yang mengimpor barang kena pajak.
3. Pengusaha yang mempunyai hubungan istimewa dengan pabrikasi atau importer.
4. Agen utama dan penyaluran utama dari pabrikasi atau importer.
5. Pemegang hak paten dan merk dagang dari barang kena pajak.
6. Pemborong/ kontraktor/ subkontraktor bangunan dan harta tetap lainnya
7. Pengusaha yang tidak termasuk ruang lingkup pengenaan pajak akan tetapi menyatakan memilih untuk dikukuhkan menjadi Pengusaha Kena Pajak (PKP) ialah :

1) Eksportir

2) Pedagang yang menjual Barang Kena Pajak (BKP).

Menurut pasal 4 UU No. 42 tahun 2009, yang menjadi Objek PPN dan Bukan Objek PPN adalah sebagai berikut:

1. Pajak pertambahan nilai dikenakan atas:
  - a. Penyerahan barang kena pajak (BKP) di dalam daerah Pabean yang dilakukan oleh pengusaha.
  - b. Impor barang kena pajak.
  - c. Penyerahan jasa kena pajak (JKP) di dalam daerah pabean yang dilakukan oleh pengusaha.
  - d. Pemanfaatan BKP tidak berwujud dari luar daerah Pabean di dalam daerah Pabean.
  - e. Pemanfaatan JKP dari luar daerah Pabean di dalam daerah Pabean.
  - f. Ekspor BKP oleh Pengusaha kena pajak.
  - g. Kegiatan membangun sendiri.h.Penyerahan aktiva yang menurut tujuan semula tidak untuk diperjualbelikan.
2. Yang bukan menjadi objek PPN antara lain:
  - a. Barang yang tidak dikenakan pajak pertambahan nilai:

- a) Barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran, yang diambil langsung dari sumbernya.
- b) Barang-barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak.
- c) Makanan dan minuman yang disajikan di hotel, restoran, rumah makan, warung, dan sejenisnya yang meliputi makanan dan minuman baik yang dikonsumsi di tempat atau tidak.

## **V. Metode penelitian**

### **a) Jenis Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan cara meneliti putusan Mahkamah konstitusi khususnya Putusan Nomor 39/PUU-XIV/2016 dalam implementasinya dilapangan. Pembahasan penelitian ini secara deskriptif mengupas permasalahan pemenuhan hak atas pangan terhadap warga negara yang ditinjau dalam berbagai aspek yang kompleks.

### **b) Metode Pendekatan**

Penelitian ini mengkaji terkait permasalahan kehadiran negara dalam memenuhi hak pangan terhadap warga negaranya. Dalam penelitian ini hendak menggali terkait Putusan Mahkamah Konstitusi 39/PUU-XIV/2016 tentang pengujian undang undang Pajak pertambahan nilai dan Pajak penjualan atas barang mewah. Untuk itu, penelitian ini menggunakan pendekatan kasus, pendekatan komparasi, pendekatan konseptual. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengetahui peran negara dan khususnya putusan Mahkamah Konstitusi 39/PUU-XIV/2016 terkait pemenuhan pangan. Pendekatan kasus digunakan terkait kasus spesifik terhadap hadirnya negara dan gagalnya negara dalam melakukan pemenuhan hak atas pangan. Pendekatan kasus ini juga digunakan untuk melihat keberadaan suatu daerah yang mampu menciptakan ketahanan pangan hingga dapat dijadikan contoh oleh daerah-daerah yang lain. Sedangkan pendekatan komparatif digunakan analisis praktik-praktik negara yang menjamin hak atas pangan pada setiap warga negaranya. Namun terkait penentuan negara

mana yang hendak diteliti tersebut akan disesuaikan dengan himpunan data yang akan diperoleh oleh peneliti.

### **c) Sifat Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yaitu penulisan yang dilakukan untuk memberikan sesuatu gambaran umum tanpa didahului adanya suatu hipotesa. Penelitian ini akan memberikan deskripsi terkait tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak atas pangan terhadap warga negaranya dan melihat dari perspektif komparasi terhadap pelaksanaan di negara-negara lain. Oleh sebab itu, tipe penelitian ini adalah yuridis normatif<sup>43</sup> dengan pertimbangan bahwa persoalan yang diteliti bertitik tolak pada konsep ideal pemenuhan negara, putusan MK dan pelaksanaannya di lapangan serta pelaksanaan diberbagai negara.

### **d) Pengumpulan Data**

Pengumpulan data akan dilakukan dengan cara wawancara secara resmi melalui Lembaga negara yakni Komnas HAM dan kementerian pertanian, serta studi kepustakaan. Wawancara digunakan untuk menghimpun data untuk menjawab bagaimana praktik pemenuhan hak atas pangan di Indonesia. Sedangkan studi kepustakaan digunakan untuk menjawab isu konseptual dan komparasi dengan negara lain.

### **e) Analisis Data**

Metode analisis yang dipergunakan adalah dengan pendekatan kualitatif. Adapun analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif atau data digambarkan melalui penguraian kalimat dan dianalisis secara kualitatif yang disebut (*content analysis*) yaitu dengan klasifikasi data penelitian sesuai dengan permasalahan penelitian, hasil klasifikasi data selanjutnya

---

<sup>43</sup> Penelitian Yuridis Normatif, Sebagaimana Diungkapkan Johnny Ibrahim, Dapat Diandalkan Untuk Menghasilkan Analisis Hukum Yang Tajam Berdasarkan Doktrin Dan Norma-Norma Yang Telah Ditetapkan Dalam Sistem Hukum, Baik Yang Telah Tersedia Sebagai Bahan Hukum Maupun Yang Masih Harus Dicari Sebagai Bahan Kajian Guna Memecahkan Masalah Hukum Faktual. Lihat Johnny Ibrahim, *Op.Cit.*, Hlm. 73. Di Samping Itu, Menurut Soerjono Soekanto Dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Memiliki Kekhasan Tertentu Yang Kemudian Menjadi Identitas Tersendiri Di Hadapan Penelitian Ilmu-Ilmu Pengetahuan Lainnya. Lihat Soerjono Soekanto Dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajagrafindo, 2004), Hlm. 1-2.

disistematisasikan, kemudian data dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.

## BAB II

### Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XIV/2016 dalam Kerangka Hak Atas Pangan

#### A. Resume Putusan Nomor 39/PUU-XIV/2016

Sebelum menganalisa implementasi tanggung jawab negara dalam implementasi Putusan Nomor 39/PUU-XIV/2016, sub bab ini akan menjabarkan resume Putusan *a quo*. Resume ini diuraikan dengan tujuan agar mempermudah peneliti dalam memetakan penafsiran Mahkamah atas perlindungan hak pangan dan tanggung jawab negara dalam mendukung ketersediaan pangan melalui penghapusan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) bahan pokok.

##### **(a) Permohonan Pemohon**

Pemohon dalam perkara *a quo* adalah Dolly Hutari P, S.E., (Pemohon I) dan Sutejo (Pemohon II). Pemohon I selaku Warga Negara Indonesia dalam kedudukannya sebagai konsumen komoditas pangan. Sedangkan Pemohon II selaku Warga Negara Indonesia dalam kedudukannya sebagai pedagang komoditas pangan dalam skala kecil pada pasar tradisonal. Para Pemohon merasa dirugikan hak konstitusionalnya karena komoditas pangan selain 11 jenis komoditas pangan yang tidak dikenakan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) menjadi lebih mahal akibat dikenainya Pajak Pertambahan Nilai (PPN).

Para Pemohon melakukan pengujian materiil Pasal 4A ayat (2) huruf b beserta Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b Undang-Undang Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah sebagaimana telah diubah tiga kali, terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (selanjutnya disebut UU PPN).

Dalam dalil Permohonannya, Pemohon menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU PPN menutup pemenuhan hak

konstitusional terkait hak untuk mengembangkan diri dalam peningkatan kualitas hidup melalui pemenuhan kebutuhan dasar pangan. Hal ini dikarenakan sumber-sumber energi dan gizi selain yang disebutkan dalam Penjelasan Pasal a quo, berdasarkan aturan Penjelasan Pasal a quo menjadi terkena PPN sehingga harga yang terdapat di pasaran untuk komoditas pangan lain yang serupa dan belum mendapatkan nilai tambah menjadi lebih mahal, sehingga terjadi penurunan kemampuan daya beli dan konsumsi atas komoditas tersebut.

Sedangkan masih banyak bahan pangan lain yang belum masuk dalam barang kebutuhan pokok yang tidak dikenai PPN, seperti makanan pokok berupa kacang-kacangan, singkong, kentang, terigu, talas, ubi, dan bumbu-bumbu dapur. Padahal tidak seluruh penduduk Indonesia makanan pokoknya nasi/beras. Kebijakan ini tentunya kontraproduktif dengan Program Ketahanan Pangan Lokal Non-Beras yang dicanangkan Pemerintah.

Komoditas pangan yang kaya akan sumber tenaga, gizi dan protein seperti kacang merah, kacang tanah, kacang hijau serta kacang merah serta rempah-rempah di luar 11 komoditi yang tidak dikenakan PPN dengan diberlakukannya Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU PPN a quo menjadi komoditas yang terkena PPN sehingga menyebabkan meningkatnya harga jual di pasaran dan beberapa eksekusi negatif lainnya seperti maraknya penyelundupan komoditas. Akibatnya tidak semua penduduk Indonesia mampu membeli daging. Tetapi daging yang harganya mahal bisa disubstitusi dengan ikan dan kacang-kacangan yang seharusnya lebih terjangkau, tetapi malah dikenakan PPN.

Negara dibebani kewajiban untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan pangan dan gizi yang terjangkau dan memadai, bukan malah dikenakan PPN. Oleh karena itu, pengabaian terhadap pangan dan gizi dapat dianggap sebagai pelanggaran hak-hak asasi manusia oleh negara.

Pangan ketika masih berwujud asli dan belum melalui proses industri sudah selayaknya tidak dikenai PPN guna melindungi kepentingan masyarakat. Sedangkan komoditas pangan yang telah melalui proses industri serta telah berubah bentuk melalui proses menghasilkan berupa kegiatan pengolahan lebih lanjut, layak dibebankan PPN.

Ketika pelaksanaan pemungutan Pajak, dalam konteks ini adalah Pajak Pertambahan Nilai (PPN) ternyata membebani masyarakat dan berpotensi menghalangi tercapainya kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa maka pelaksanaan pemungutan PPN yang didasarkan oleh Undang-Undang tersebut haruslah ditinjau ulang. Negara membebaskan PPN atas komoditas pangan, selain yang disebutkan dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU PPN, yang merupakan kebutuhan pokok seluruh lapisan masyarakat, sedangkan di sisi lain, beberapa komoditas fashion mewah yang sifatnya sangat tersier justru dibebaskan dari pengenaan PPNBM.

#### B. Amar Putusan Mahkamah

Mahkamah Konstitusi (MK) dalam putusan *a quo* mengabulkan sebagian uji materi Pasal 4A ayat (2) huruf b UU No. 42 tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga Atas UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah. Aturan mengenai 11 jenis komoditas pangan yang tidak terkena Pajak Pertambahan Nilai (PPN) ini ditafsirkan bersyarat, sehingga pemaknaan 11 jenis kebutuhan pokok lebih diperluas lagi.

Mahkamah dalam putusannya menyatakan Penjelasan Pasal 4A ayat (2) UU No. 42 Tahun 2009 bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang rincian 'barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan rakyat banyak' yang termuat dalam penjelasan pasal tersebut diartikan limitatif. Sebelumnya, Pasal 4A ayat (2) huruf b UU Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah ini mengatur komoditas bahan pangan (barang) yang tidak terkena Pajak

Pertambahan Nilai (PPN). Ada sebelas jenis komoditas pangan yang disebutkan penjelasan pasal ini meliputi beras, gabah, jagung, sagu, kedelai, garam, daging, telur, susu, buah-buahan, dan sayur-sayuran.

### C. Pertimbangan Mahkamah

[3.11] Menimbang bahwa setelah Mahkamah membaca secara saksama permohonan para Pemohon, memeriksa bukti-bukti yang diajukan, membaca dan mendengarkan keterangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, serta mendengar keterangan ahli, baik yang diajukan oleh para Pemohon maupun presiden, Mahkamah berpendapat bahwa isu konstitusional yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah apakah benar ketentuan yang membatasi cakupan “barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak” yang hanya mencakup 11 (sebelas) jenis atau kategori sebagaimana termuat dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 bertentangan dengan UUD 1945 dan karenanya harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat? Terhadap isu konstitusional tersebut, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

1. Bahwa pemenuhan barang kebutuhan pokok, lebih-lebih yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak, adalah bagian yang tak terpisahkan dari upaya memajukan kesejahteraan umum yang menjadi kewajiban konstitusional negara (Pemerintah) untuk mewujudkan, sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD1945 alinea keempat, yang pada akhirnya bermuara pada upaya mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang merupakan salah satu cita-cita mendasar pendirian negara dan bangsa Indonesia sbagai negara dan bangsa yang merdeka dan berdaulat, sebagaimana tertuang dalam dasar negara Pancasila. Lebih jauh, manakala pemenuhan atas kebutuhan pokok itu lebih ditegaskan lagi sebagai hak konstitusional -in casu hak atas pemenuhan kebutuhan dasar yang merupakan bagian dari hak mengembangkan diri dan hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, sebagaimana diatur dalam Pasal 28C ayat (1) dan

Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 -maka kewajiban konstitusional negara tersebut lebih ditegaskan lagi.

2. Bahwa, selanjutnya dari perspektif keberadaan Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional, Indonesia telah meratifikasi International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (CESCR, Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Soaial, dan Budaya), sehingga terdapat kewajiban yang diturunkan dari hukum internasional (*international legal obligation*) bagi Indonesia untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak ekonomi, sosial dan kebudayaan yang diatur dalam Kovenan dimaksud. Ruang lingkup hak yang termasuk ke dalam hak-hak ekonomi, sosial, dan kebudayaan adalah mencakup (tetapi tidak terbatas pada) hak-hak atas pekerjaan layak, suatu standar hidup, perumahan, makanan/pangan, air dan sanitasi, jaminan sosial, kesehatan, dan pendidikan yang memadai (*rights to decent work, anadequate standard of living, housing, food, water and sanitation, social security, health, and education*) [vide lebih jauh Pasal 7 sampai dengan Pasal 15 CESCR]. Dengan demikian, kewajiban untuk memenuhi kebutuhan pokok, in casu kebutuhan akan pangan yang memadai dan terjangkau, kini bukan saja menjadi kewajiban konstitusional melainkan juga kewajiban hukum internasional yang membutuhkan kesungguhan dan kerja keras negara (melalui Pemerintah) untuk menjamin penghormatan, perlindungan, dan pemenuhannya.
3. Bahwa berbeda dengan hak-hak sipil dan politik yang penghormatan, perlindungan dan pemenuhannya mempersyaratkan sesedikit mungkin campur tangan negara, penghormatan, perlinungan, dan pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan kebudayaan justru membutuhkan banyak campur tangan negara, in casu termasuk hak atas pangan atas kebutuhan

pokok. Oleh karenanya, khususnya pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan kebudayaan ini sangat bergantung pada kemampuan negara. Namun demikian, alasan kemampuan itu tidak dapat dan tidak boleh digunakan sebagai alasan untuk membebaskan negara dari kewajibannya untuk memenuhi hak-hak tersebut melainkan harus dipahami dan ditempatkan dalam kerangka toleransi pengertian bahwa pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan kebudayaan itu tidak dapat dan tidak mungkin dilaksanakan seketika. Upaya, kerja keras, dan kesungguhan negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak ekonomi, sosial, dan kebudayaan tersebut, khususnya dalam konteks permohonan *a quo* hak atas pemenuhan kebutuhan akan pangan, harus terlihat antara lain dalam kebijakan legislasinya dalam rangka penyelenggaraan pembangunan nasional, utamanya kebijakan legislasi yang dituangkan dalam bentuk Undang-Undang, termasuk (tetapi tidak terbatas pada) Undang-Undang di bidang perpajakan.

4. Bahwa, pada sisi lain, kemampuan negara dalam menyelenggarakan pembangunan nasional, termasuk di dalamnya guna memenuhi kewajiban konstitusionalnya bagi pemenuhan hak warga negara atas kebutuhan akan pangan, timbul kebutuhan untuk memungut pajak dan hal itu dibenarkan baik secara doktriner maupun konstitusional. Meskipun secara teoritik-ideal negara dimungkinkan untuk tidak memungut pajak jika penerimaan negara dari sektor-sektor lain memungkinkan untuk itu, hal semikian tidaklah realistis dan faktanya hingga saat ini pajak masih menduduki urutan pertama dan utama dalam sumber pembiayaan negara [vide lebih jauh Putusan Mahkamah Nomor 57/PUU-XIV/2016 dalam pengujian Undang-Undang Pengampunan Pajak]. Oleh karena itu, pengundangan dan pemberlakuan UU 42/2009 haruslah ditempatkan dalam kerangka pemikiran ini.

5. Bahwa kendatipun persoalan yang berkenaan dengan landasan doktrinal maupun konstitusional kewenangan negara untuk memungut pajak tidak lagi menjadi isu konstitusional yang mengandung perdebatan namun dalam hubungannya dengan Pajak Pertambahan Nilai (PPN), meskipun secara doktrinal maupun praktik negara-negara telah diterima prinsip umum bahwa pada dasarnya setiap barang atau jasa dikenakan pajak kecuali ditentukan lain oleh Undang-Undang, yang menjadi pertanyaan adalah mengapa terhadap “barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak” perlu dibebaskan dari PPN? Terhadap pertanyaan tersebut Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:
  - a. sebagaimana telah dijelaskan dalam pertimbangan pada angka 1 sampai dengan angka 3 di atas, pemenuhan kebutuhan pokok adalah bagian dari upaya memajukan kesejahteraan umum dan karena itu merupakan kewajiban konstitusional negara untuk menjamin pemenuhannya sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Hal ini pun diakui oleh Presiden (Pemerintah) sebagaimana disampaikan dalam keterangannya dalam persidangan tanggal 22 Juni 2016 yang antara lain menyatakan, *“Kebutuhan pokok merupakan barang yang menyangkut hajat hidup orang banyak dengan skala pemenuhan yang tinggi serta menjadi faktor pendukung kesejahteraan masyarakat. Ada pun yang menjadi dasar tidak mengenakan PPN atas barang-barang sebagaimana tersebut di atas adalah untuk memastikan bahwa masyarakat memperoleh kebutuhan dasar, yang diharapkan mendukung kebutuhan gizi masyarakat”*. Pada bagian lain keterangannya, Presiden (Pemerintah) menegaskan, *“Untuk menjamin rasa keadilan seluruh masyarakat dan melindungi kesejahteraan umum dengan mendorong terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat secara menyeluruh, Pemerintah memberikan pengencualian tidak dikenai PPN atas bahan*

*pangan yang menurut Pemerintah merupakan bahan pangan pokok yang sangat dibutuhkan oleh Masyarakat pada umumnya”* [vide Keterangan Presiden (Pemerintah) hlm. 11];

- b. secara faktual-sosiologis sebagian penduduk atau warga negara masih berada di bawah garis kemiskinan sehingga, menurut penalaran yang wajar, dapat disimpulkan bahwa negara miskin tersebut sangat membutuhkan pembebasan dari PPN terhadap barang-barang kebutuhan pokok itu dikarenakan PPN maka masyarakat miskin pun dibebani PPN ketika mereka membeli barang-barang itu untuk kebutuhan konsumsi;
- c. Paralel dengan pertimbangan pada huruf b di atas, ahli dari Pemohon Yustinus Prastowo, S.E., M.Hum, M.A., dalam keterangan pada persidangan tanggal 18 Juli 2016, menyatakan bahwa sebagai pajak objektif, PPN menimbulkan dampak regresif, yaitu semakin tinggi kemampuan konsumen maka semakin ringan beban pajak yang dipikul, sedangkan semakin rendah kemampuan konsumen maka semakin berat beban pajak yang dipikul. Dengan demikian, apabila terhadap barang kebutuhan pokok dikenakan PPN dihubungkan dengan kewajiban negara untuk memenuhi kebutuhan pokok rakyat maka hal itu akan bertentangan dengan salah satu prinsip penting dalam perpajakan yaitu prinsip proporsionalitas yang antara lain mengandung pengertian bahwa pengalokasian beban pajak kepada warga negara harus sebanding dengan prinsip kesetaraan dan kemampuan membayar sehingga pendistribusian beban pajak harus dilaksanakan secara proporsional.

Berdasarkan pertimbangan pada huruf a sampai dengan huruf c di atas, Mahkamah berpendapat bahwa pembebasan PPN terhadap “barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak”, sebagaimana diatur dalam Pasal 4A ayat (2) huruf b UU42/2009 telah mempertimbangkan kondisi faktual-sosiologis

maupun prinsip proporsionalitas dalam perpajakan sehingga telah sejalan dengan amanat UUD 1945;

6. Bahwa, selanjutnya jika alasan atau dasar pemikiran untuk membebaskan dari PPN terhadap “barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak” telah sesuai dengan amanat UUD 1945, sebagaimana diuraikan dalam pertimbangan pada angka 5 di atas maka, dalam hubungannya dengan permohonan a quo, hal yang harus dipertimbangkan lebih jauh oleh Mahkamah: apakah cakupan jenis “barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak” hanya terbatas pada 11 (sebelas) jenis barang sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009? Pertanyaan demikian muncul sebab rumusan dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 menyatakan “Barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan rakyat banyak meliputi” sehingga penalaran yang terbentuk dari penggunaan kata “meliputi” dalam rumusan tersebut menimbulkan penafsiran bahwa perincian jenis-jenis barang yang terdapat dalam rumusan itu bersifat limitatif. Terhadap permasalahan tersebut, Mahkamah mempertimbangkan bahwa secara faktual-sosiologis, berdasarkan keterangan ahli Pemohon, Prof. Dr. Ir. Hardiansyah, M.S., sebagaimana disampaikan dalam persidangan tanggal 18 Juli 2016, dapat disimpulkan bahwa jenis pangan yang tumbuh dan dikonsumsi penduduk Indonesia yang termasuk ke dalam barang kebutuhan pokok penduduk Indonesia sangat beragam dan tidak terbatas pada 11 (sebelas) jenis sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009. Keragaman tersebut dipengaruhi oleh faktor ekologi (lingkungan fisik, sosial, dan budaya, serta ketersediaan pangan), faktor ekonomi khususnya daya beli (harga pangan dan pendapatan), dan faktor pengetahuan dan kesukaan atau preferensi. Sementara itu, untuk memenuhi kecukupan gizi

dibutuhkan sejumlah 33 zat gizi yang harus dipenuhi oleh setiap orang untuk hidup sehat yang mencakup energi, protein, lemak, karbohidrat, serat, air, 14 jenis vitamin, dan 13 jenis mineral. Dengan demikian, guna memenuhi kecukupan gizi tersebut satu kelompok pangan saja tidaklah cukup, lebih-lebih jika dibatasi hanya pada 11 jenis barang kebutuhan pokok sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 [vide lebih jauh keterangan ahli Prof. Dr. Ir. Hardiansyah, M.S., h. 4 dst]. Berdasarkan keterangan ahli tersebut, Mahkamah dapat menerima dalil para Pemohon bahwa Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 telah keluar dari atau tidak sejalan dengan semangat yang terkandung dalam norma Undang-Undang yang dijelaskannya, yaitu Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009.

7. Bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan pada angka 1 sampai dengan angka di atas, telah menjadi terang bagi Mahkamah bahwa:
  - a. Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 bertentangan dengan maksud Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 yang hendak membebaskan dari pengenaan PPN terhadap “barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak”;
  - b. Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 bertentangan dengan pengertian dan dasar pemikiran PPN sebagaimana diatur dalam UU 42/2009 itu sendiri di mana, sesuai dengan terminologi dan karakternya sebagai pajak atas nilai tambah, yaitu yang telah diproses pabrikan. Hal ini didukung oleh keterangan pembentuk Undang-Undang sendiri, baik Presiden (Pemerintah) maupun Dewan Perwakilan Rakyat, serta ahli yang diajukan oleh Presiden (Pemerintah) meskipun keterangan DPR dalam hubungan ini tidak turut dijadikan pertimbangan yang mengikat Mahkamah [vide keterangan ahli Presiden Prof. Dr. Gunadi dan

Penjelasan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983]. Artinya terhadap semua barang kebutuhan pokok, karena tidak mengalami proses pabrikasi, seharusnya tidak dikenakan PPN. Namun dengan rumusan yang bersifat limitatif dalam Penjelasan Pasa 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 tersebut, secara logis barang-barang yang meskipun tergolong kebutuhan pokok tetapi tidak tercantum secara eksplisit dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 itu menjadi dikenakan PPN;

- c. Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 juga tidak adil sebab menurut Pasal 4A ayat (2) UU 42/2009, barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya [Pasal 4A ayat (2) huruf a UU 42/2009], makanan dan minuman yang disajikan di hotel, restoran, rumah makan, warung dan sejenisnya, meliputi makanan dan minuman baik yang dikonsumsi di tempat maupun tidak, termasuk makanan dan minuman yang diserahkan oleh usaha jasa boga dan katering [Pasal 4A ayat (2) huruf c UU 42/2009], uang, emas batangan, dan surat berharga [Pasal 4A ayat (2) huruf d UU 42/2009] tidak dikenakan PPN, sementara barang-barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan rakyat banyak menurut Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009;
- d. Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum sebab sekalipun terdapat kemungkinan bahwa dalam praktik terhadap barang-barang yang tidak termasuk ke dalam 11 (sebelas) jenis sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 tersebut tidak dikenakan PPN, namun apabila terhadap barang-barang itu dikenakan PPN, hal itu juga tidak dapat dipersalahkan. Dengan demikian dapat terjadi kemungkinan di mana di suatu tempat dan pada suatu waktu

tertentu barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan rakyat banyak dibebaskan dari pengenaan PPN, sementara di tempat lain dan di waktu yang berbeda terhadap barang yang sama dikenakan PPN.

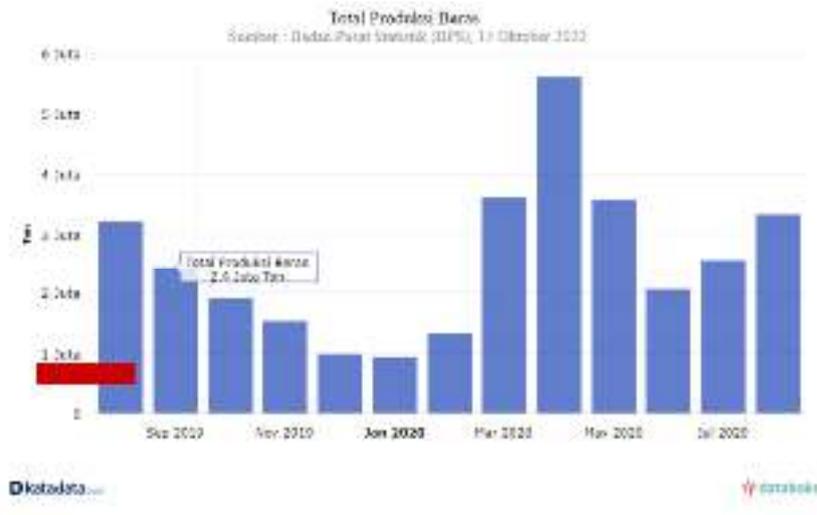
8. Bahwa dengan seluruh pertimbangan di atas, khususnya pertimbangan pada angka 7, Mahkamah berpendapat bahwa sekalipun tidak tepat dikatakan diskriminatif, sebagaimana didalilkan para Pemohon, Penjelasan Pasal 4a ayat (2) huruf b UU 42/2009 bertentangan dengan UUD 1945 karena menghambat pemenuhan hak atas dasar kebutuhan dasar warga negara, menghambat pemenuhan hak warga negara untuk hidup sejahtera lahir batin, dan tidak memberikan kepastian hukum, sebagaimana masing-masing dimaksud dalam Pasal 28C ayat (1), Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sepanjang barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak sebagaimana dimuat dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (@) huruf b UU 42/2009 tidak dimaknai sebagai sekedar contoh, bukan rincian yang limitatif.
9. Bahwa Mahkamah dapat memahami kesulitan yang dihadapi pembentuk Undang-Undang dalam merinci semua jenis barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak itu jika rincian yang terdapat dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 hanya dimaksudkan sebagai contoh. Jika demikian halnya, sesungguhnya pembentuk Undang-Undang memiliki pilihan yang dapat dibenarkan dari perspektif ilmu perundang-undangan yaitu dengan mengatur lebih lanjut rincian mengenai jenis-jenis barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak itu dalam Peraturan Pemerintah dan hal itu tidaklah bertentangan dengan UUD 1945. Namun dengan rumusan yang menggunakan kata “meliputi” dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 maka tidak ada pengertian lain yang dimunculkan oleh rumusan demikian kecuali

pengertian membatasi. Karena itu ketentuan dimaksud menjadi bertentangan dengan UUD 1945 sebagaimana dipertimbangkan pada angka 8 di atas.

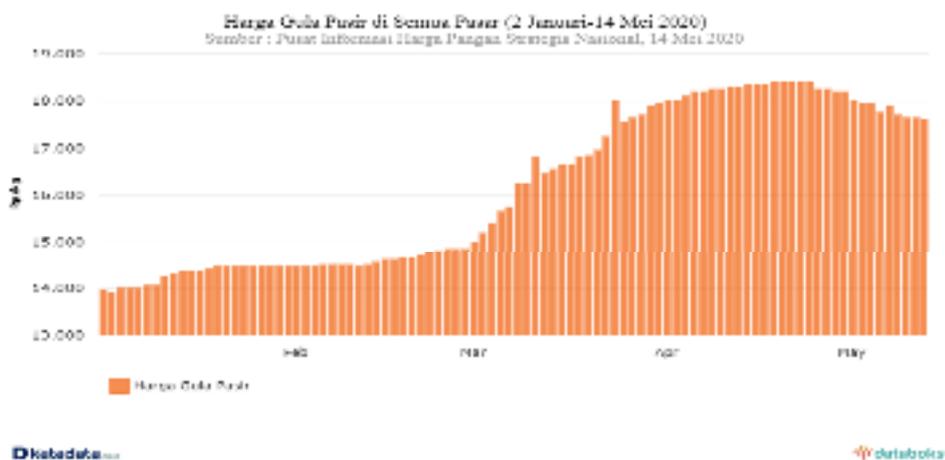
**[3.12]** Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan pada paragraf [3.11] di atas, Mahkamah berpendapat permohonan para Pemohon beralasan untuk sebagian sehingga Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 harus dinyatakan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) yaitu sepanjang rincian jenis “Barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak” sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 tersebut tidak dimaknai tidak terbatas pada 11 (sebelas) jenis yang disebutkan dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009.

#### D. Data Ketersediaan Pangan

Praktik pemenuhan Pangan pada tahun 2020 memenuhi berbagai tantangan tersendiri, dimana pemenuhan pada masa Pandemi dengan kebijakan Pembatasan sosial berskala besar. Dimana berdasarkan data yang terkumpul pada awal tahun mengalami banyak penurunan produksi dan kelangkaan stok yang tersedia di pasaran. Persediaan Pangan di awal tahun dimana kondisi pandemi mengakibatkan produksi Beras menurun. Dan kemudian diprediksi produksi beras akan kembali optimal pada bulan September hingga desember, berikut data terkait:

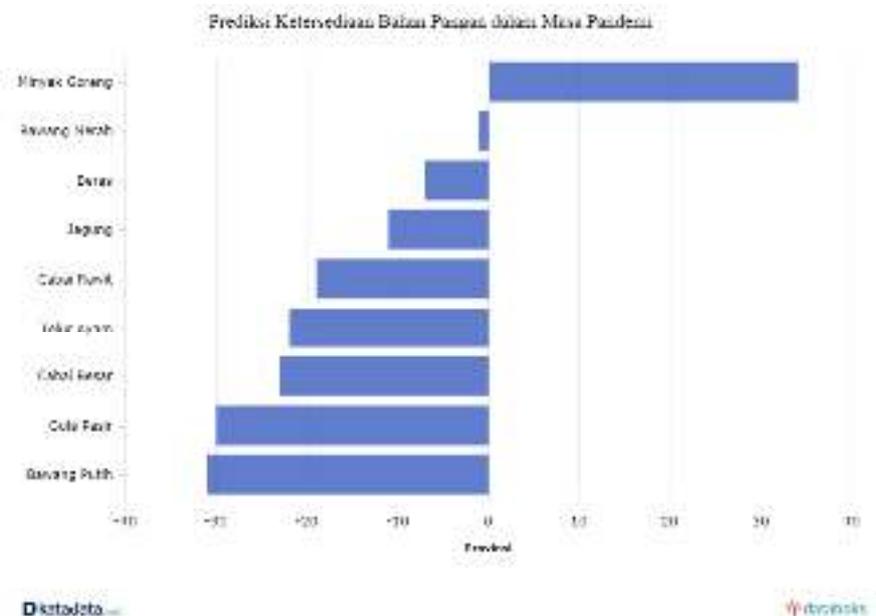


Badan Pusat Statistik (BPS) melaporkan total produksi beras selama Januari-Agustus 2020 sekitar 23 juta ton. Jumlah tersebut lebih rendah 6% dibandingkan periode yang sama pada tahun sebelumnya, yakni 24,5 ton. Namun, produksi beras pada September-Desember 2020 diperkirakan lebih tinggi dari tahun lalu. Dengan begitu, total produksi sepanjang tahun ini bisa mencapai 31,6 juta ton, meningkat sekitar 1% dibandingkan 2019.44 Data lain menggambarkan stok gula di pasar yang mengalami kelangkaan pada awal tahun. Data sebagai berikut:



44 Andrea Lidwina. Total Produksi Beras Lebih Rendah 6% hingga Agustus 2020. Diakses pada 11 November 2020. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/10/21/total-produksi-beras-lebih-rendah-6-hingga-agustus-2020>

Harga gula pasir meningkat sepanjang tahun ini. Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) menilai meningkatnya harga gula pasir dikarenakan distribusi tidak lancar. Hal ini disebabkan adanya keterlambatan penerbitan Surat Persetujuan Impor (SPI). Pusat Informasi Harga Pangan Strategis Nasional mencatat, harga gula pasir di semua pasar mengalami kenaikan 26,2% dibandingkan awal tahun (year-to-date) menjadi Rp 17.600/kg per 14 Mei 2020. Namun sejak 27 April 2020, harga gula pasir menunjukkan tren yang semakin menurun.<sup>45</sup> Berikut data yang secara umum menggambarkan bahan pangan yang mengalami defisit pada awal tahun, yakni sebagai berikut:

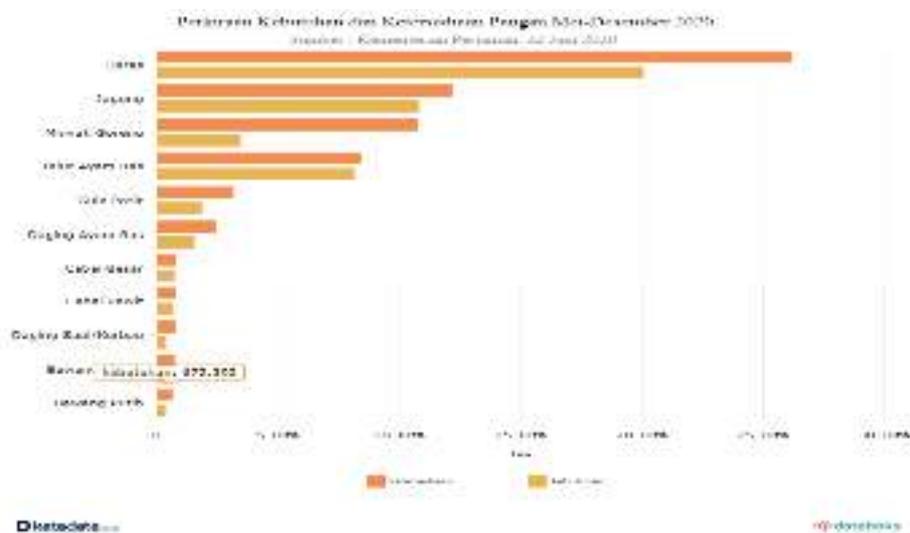


Presiden Joko Widodo (Jokowi) telah menegaskan bahayanya defisit pangan di Indonesia. Apalagi selama pandemi, beberapa bahan pokok diperkirakan defisit di banyak provinsi. Kelangkaan tersebut menyerpa bawang putih hingga beras. Saat rapat terbatas di Istana Negara April lalu, Jokowi mengatakan stok bawang putih diprediksi mengalami defisit di 31 provinsi. Kelangkaan bahan pokok tersebut juga menjadi yang terluas dibandingkan bahan pokok lainnya. Gula pasir juga

<sup>45</sup> Dwi Hadya Jayani. Distribusi Tidak Lancar, Ini Perkembangan Harga Gula Pasir 2020. Diakses pada tanggal 11 november 2020 <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/05/15/distribusi-tidak-lancar-ini-perkembangan-harga-gula-pasir-2020>

sulit didapatkan di 30 provinsi. Hanya stok minyak goreng yang diprediksi masih dapat ditemui di seluruh provinsi. Cuaca yang tak mendukung menjadi penyebab keterlambatan musim tanam, selain adanya peningkatan gangguan hama. Impor pun sulit dilakukan sebab arus pasuk global terhambat karena pembatasan sosial di beberapa negara.<sup>46</sup>

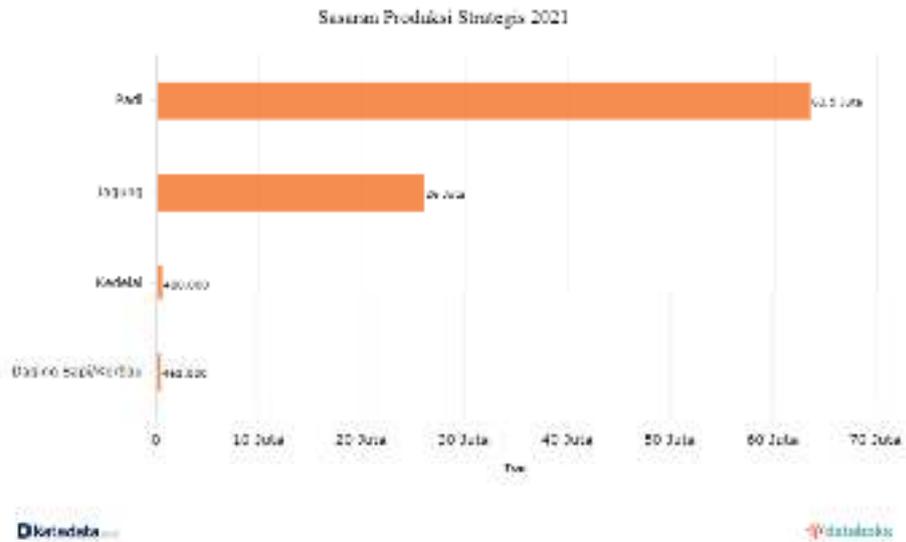
Pada akhir tahun diperkirakan stok pemenuhan bahan pangan kembali normal, pemerintah berhasil menaikkan kembali produksi dan menjaga stabilitas harga pangan. Berikut data tersaji dalam chart:<sup>47</sup>



Dari data diatas ketersediaan pangan melebihi kebutuhan pangan dari rerata masyarakat. Hal ini menjadi bukti bahwa pemerintah telah dapat menjaga stabilitas harga dan ketersediaan Pangan pada akhir 2020. Bagaimana dengan proyeksi ketersediaan bahan Pangan pada tahun 2021? Kementerian Pertanian merilis data terkait bahan pangan pada tahun 2021 sekaligus sebagai ukuran pencapaian pada tahun tersebut, yakni sebagai berikut:

<sup>46</sup> Yosepha Pusparisa. Stok Sejumlah Bahan Pangan yang Diprediksi Defisit Tahun ini. Diakses pada tanggal 11 november 2020. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/06/03/stok-sejumlah-bahan-pangan-yang-diprediksi-defisit-tahun-ini>

<sup>47</sup> Dwi Hadya Jayani. Perkiraan Kebutuhan dan Ketersediaan Pangan hingga Akhir 2020. Diakses pada 11 November 2020. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/06/22/perkiraan-kebutuhan-dan-ketersediaan-pangan-hingga-akhir-2020>



Kementerian Pertanian (Kementan) menargetkan sasaran produksi empat komoditas strategis pada 2021. Produksi padi ditargetkan mencapai 63,5 juta ton, jagung 26 juta ton, kedelai 480 ribu ton, dan daging sapi/kerbau 463 ribu ton. Sebagai informasi, Kementan juga memiliki lima program pada 2021. Program ini terdiri dari program dukungan manajemen, nilai tambah dan daya saing industri, serta pendidikan dan pelatihan vokasi. Selanjutnya, program riset dan inovasi ilmu pengetahuan dan teknologi. Terakhir, program ketersediaan, akses, dan konsumsi berkualitas.<sup>48</sup>

#### E. Implementasi Yuridis Putusan Nomor 39/PUU-XIV/2016

(a) Pengaturan PPN terhadap Bahan Pangan Pokok sebelum Putusan Nomor 39/PUU-XIV/2016

Pasca Putusan Nomor 39/PUU-XIV/2016, Penjelasan Pasal 4A ayat (2) tidak lagi memiliki kekuatan hukum dan kebutuhan bahan pangan pokok tidak lagi dilakukan secara limitatif saja. Sebelum putusan a quo, pengaturan teknis barang kebutuhan pokok yang tidak dikenai PPN diatur oleh Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia

<sup>48</sup> Dwi Hadya Jayani. Sasaran Produksi Komoditas Pangan Strategis 2021. Diakses pada tanggal 11 November 2020 <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/06/23/sasaran-produksi-komoditas-pangan-strategis-2021>

Nomor 653/KMK.03/2001 tentang Barang-Barang Kebutuhan Pokok Yang Atas Impor dan Atau Penyerahannya Tidak Dikenakan Pajak Pertambahan Nilai.

Peraturan ini merupakan pelaksanaan lebih lanjut ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 144 Tahun 2000 tentang Jenis Barang Dan Jasa Yang Tidak Dikenakan Pajak Pertambahan Nilai dan untuk memberikan kepastian dan kejelasan mengenai jenis-jenis barang-barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan rakyat banyak yang tidak dikenakan Pajak Pertambahan Nilai, perlu menetapkan Keputusan Menteri Keuangan tentang Barang-Barang Kebutuhan Pokok Yang Atas Impor Dan Atau Penyerahannya Tidak Dikenakan Pajak Pertambahan Nilai.

Pada Kepmen Nomor 653/KMK.03/2001 ini, impor dan atau penyerahan barang-barang kebutuhan pokok sebagaimana ditetapkan dalam Lampiran Keputusan Menteri Keuangan ini tidak dikenakan Pajak Pertambahan Nilai.

#### LAMPIRAN

#### DAFTAR BARANG-BARANG KEBUTUHAN POKOK YANG ATAS IMPOR DAN ATAU PENYERAHANNYA TIDAK DIKENAKAN PAJAK PERTAMBAHAN NILAI

No	Uraian Barang	No. HS
a.	Beras dan Gabah	ex. 1006.10.000
	– Beras Berkulit (padi atau gabah) selain untuk Benih	1006.20.000
	– Digiling	1006.30.000
	– Digiling	1006.40.000
	– Beras setengan giling atau digiling seluruhnya, disosoh, dikilapkan maupun tidak;	ex. 1103.14.000
	– Beras Pecah;	1005.90.000
	– Menir (groats) dari beras	ex.1103.13.000

b.	Jagung Jagung baik, yang telah dikupas maupun belum	
	– Jagung yang telah dikupas/jagung tongkol dan biji jagung/jagung pipilan	0714.90.100
	– Menir (groats)/beras jagung, sepanjang masih dalam bentuk butiran.	ex. 1106.20.000
c.	Sagu	1201.00.100
	– Empulur Sagu	1201.00.900
d.	– Tepung, tepung kasar dan bubuk dari sagu	
	Kedelai	2501.00.100
	Kacang Kedelai, pecah atau utuh	
	– Kuning ;	
e.	– Lain-lain.	
	Garam baik yang beryodium maupun yang tidak beryodium	Ex. 2501.00.200 Ex. 2501.00.900
	Garam (termasuk garam meja dan garam didenaturasi) untuk konsumsi/kebutuhan pokok masyarakat	
	– Garam meja ;	
	– Garam dalam bentuk curah atau kemasan 50 Kg atau lebih dengan kadar NaCl minimum 94,7% (dry basis)	
	– Lain-lain termasuk garam brisket	

Kemudian pada tahun 2009, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (selanjutnya disebut UU PPN) Pasal 4A ayat (2) Jenis barang yang tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai adalah

barang tertentu dalam kelompok barang sebagai berikut: b. barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak.

Kemudian pada Penjelasan Pasal 4A ayat (2) Huruf b diuraikan bahwa Barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak meliputi:

- a. beras
- b. gabah
- c. jagung
- d. sugu
- e. kedelai
- f. garam, baik yang beryodium maupun yang tidak beryodium;
- g. daging, yaitu daging segar yang tanpa diolah, tetapi telah melalui proses disembelih, dikuliti, dipotong, didinginkan, dibekukan, dikemas atau tidak dikemas, digarami, dikapur, diasamkan, diawetkan dengan cara lain, dan/atau direbus;
- h. Telur, yaitu telur yang tidak diolah, termasuk telur yang dibersihkan, diasinkan, atau dikemas
- i. Susu, yaitu susu perah baik yang telah melalui proses didinginkan maupun dipanaskan, tidak mengandung tambahan gula atau bahan lainnya, dan/atau dikemas atau tidak dikemas
- j. Buah-buahan, yaitu buah-buahan segar yang dipetik, baik yang telah melalui proses dicuci. Disortasi, dikupas, dipotong, diiris, di-grading, dan/atau dikemas atau tidak dikemas; dan
- k. Sayur-sayuran, yaitu sayuran segar yang dipetik, dicuci, ditiriskan, dan/atau disimpan pada suhu rendah, termasuk sayuran segar yang dicacah

**(b) Pengaturan PPN terhadap Bahan Pangan Pokok setelah Putusan Nomor 39/PUU-XIV/2016**

Pasca Mahkamah memutus perkara *a quo*, untuk lebih memberikan kepastian hukum mengenai jenis-jenis barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan rakyat banyak yang tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai dan menyelaraskan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39 /PUUXIV /2016, Menteri Keuangan mengganti ketentuan mengenai jenis barang kebutuhan pokok yang atas impor dan/jatah penyerahannya tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 653/KMK.03/2001 tentang Barang-Barang Kebutuhan Pokok yang atas Impor dan/ atau Penyerahannya Tidak Dikenakan Pajak Pertambahan Nilai dan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 521/KMK.1/2001 tentang Penyerahan Tidak Dikenakan Pajak Pertambahan Nilai.

Dengan dasar Putusan MK Nomor 39/PUU-XIV/2016, Menteri Keuangan membuat Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 116/PMK.010/2017 tentang Barang Kebutuhan Pokok Yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan Nilai. Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku:<sup>49</sup>

1. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 653/KMK.03/2001 tentang Barang-Barang Kebutuhan Pokok yang atas Impor dan/ a tau Penyerahannya Tidak Dikenakan Pajak Pertambahan Nilai; dan
2. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 521/KMK.1/2001 tentang Penyerahan Tidak Dikenakan . Pajak Pertambahan Nilai, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Jenis barang yang tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai adalah barang tertentu dalam kelompok barang antara lain barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak. Barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak sebagaimana dimaksud merupakan barang yang menyangkut hajat hidup orang banyak dengan skala pemenuhan kebutuhan yang tinggi serta menjadi faktor pendukung kesejahteraan masyarakat, yang berupa:

- a. beras dan gabah;

---

<sup>49</sup> Pasal 3

- b. Jagung;
- c. sagu;
- d. kedelai;
- e. garam konsumsi;
- f. daging;
- g. telur;
- h. susu;
- i. buah-buahan;
- j. sayur-sayuran;
- k. ubi-ubian;
- l. bumbu-bumbuan; dan
- m. gula konsumsi

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 116/PMK.010/2017 disebutkan Kriteria dan/atau Rincian Barang Kebutuhan Pokok yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan Nilai adalah sebagai berikut :

1. Beras dan gabah. Yang termasuk dalam kriteria beras dan gabah yang tidak dikenakan PPN adalah berkulit, dikuliti, setengah giling atau digiling seluruhnya, disosoh atau dikilapkan maupun tidak, pecah, menir, selain yang cocok untuk disemai
2. Jagung dengan kriteria yang telah dikupas maupun belum, termasuk pipilan, pecah, menir, tidak termasuk bibit
3. Kriteria sagu yang tidak dikenai PPN adalah sempulur sagu (sari sagu), tepung, tepung kasar dan bubuk
4. Kategori kedelai yang termasuk dalam kriteria tidak dikenai PPN adalah Kedelai yang berkulit, utuh dan pecah, selain benih
5. Garam Konsumsi. Kriteria sebagai barang tidak kena PPN adalah beryodium maupun tidak (termasuk garam meja dan garam didenaturasi) untuk konsumsi/kebutuhan pokok masyarakat
6. Yang termasuk kriteria daging yang tidak dikenakan PPN adalah daging segar dari hewan ternak dan unggas dengan atau tanpa

- tulang yang tanpa diolah, baik yang didinginkan, dibekukan, digarami, dikapur, diasamkan, atau diawetkan dengan cara lain
7. Telur yang memiliki kriteria bahan pokok yang tidak dikenai PPN adalah tidak diolah, termasuk telur yang dibersihkan, diasinkan atau diawetkan dengan cara lain, tidak termasuk bibit
  8. Dalam kategori susu, terdapat kriteria yang tidak dikenakan PPN adalah susu perah baik yang telah melalui proses didinginkan maupun dipanaskan (pasteurisasi), tidak mengandung tambahan gula atau bahan lainnya
  9. Buah – buahan. Kriteria yang tidak kena PPN adalah buah-buahan yang segar yang dipetik, baik yang telah melalui proses dicuci, disortasi, dikupas, dipotong, diiris, di-grading, selain yang dikeringkan.
  10. Sayur – sayuran dengan kriteria seperti sayuran segar, yang dipetik, dicuci, ditiriskan, dan/atau disimpan pada suhu rendah atau dibekukan, termasuk sayuran segar yang dicacah
  11. Ubi – ubian segar, baik yang telah melalui proses dicuci, disortasi, dikupas, dipotong, diiris, di-grading termasuk kriteria barang pokok yang tidak dikenakan PPN.
  12. Bumbu – bumbu. Yang termasuk dalam kategori bumbu – bumbu yang tidak kena PPN adalah segar, dikeringkan tetapi tidak dihancurkan atau ditumbuk
  13. Gula Konsumsi yang memiliki kriteria seperti gula kristal putih asal tebu untuk konsumsi tanpa tambahan bahan perasa atau pewarna

### **Pajak Pertambahan Nilai Bahan Pangan Pokok setelah PMK Nomor 116/PMK.010/2017**

Pajak Pertambahan Nilai melekat pada Kegiatan melakukan penyerahan Barang dan/atau Jasa kena pajak yang dilakukan oleh Pengusaha Kena Pajak. Namun tidak semua barang dan/atau jasa dapat dikenai Pajak Pertambahan Nilai. Beberapa barang tersebut adalah

barang pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak. Sehingga Pemerintah melalui Kementerian Keuangan mengeluarkan Peraturan terbaru tentang Kriteria dan/atau Rincian Barang Kebutuhan Pokok yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan. Peraturan tersebut tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.010/2020 tentang Kriteria Dan/Atau Rincian Barang Kebutuhan Pokok Yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan Nilai yang berlaku sejak 5 Agustus 2020. Dengan adanya Peraturan tersebut sekaligus mencabut atau mengganti PMK Nomor 116/PMK.010/2017 tentang Barang Kebutuhan Pokok yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan Nilai.

Dalam peraturan tersebut yang dimaksud dengan jenis barang yang tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai adalah barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak merupakan barang yang menyangkut hajat hidup orang banyak dengan skala pemenuhan kebutuhan yang tinggi serta menjadi faktor pendukung kesejahteraan masyarakat.

Dalam PMK Nomor 99/PMK.010/2020 disebutkan Kriteria dan/atau Rincian Barang Kebutuhan Pokok yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan Nilai adalah sebagai berikut :

1. Beras dan gabah. Yang termasuk dalam kriteria beras dan gabah yang tidak dikenakan PPN adalah berkulit, dikuliti, setengah giling atau digiling seluruhnya, disosoh atau dikilapkan maupun tidak, pecah, menir, selain yang cocok untuk disemai
2. Jagung dengan kriteria yang telah dikupas maupun belum, termasuk pipilan, pecah, menir, tidak termasuk bibit
3. Kriteria sagu yang tidak dikenai PPN adalah sempulur sagu (sari sagu), tepung, tepung kasar dan bubuk
4. Kategori kedelai yang termasuk dalam kriteria tidak dikenai PPN adalah Kedelai yang berkulit, utuh dan pecah, selain benih
5. Garam Konsumsi. Kriteria sebagai barang tidak kena PPN adalah beryodium maupun tidak (termasuk garam meja dan garam didenaturasi) untuk konsumsi/kebutuhan pokok masyarakat

6. Yang termasuk kriteria daging yang tidak dikenakan PPN adalah daging segar dari hewan ternak dan unggas dengan atau tanpa tulang yang tanpa diolah, baik yang didinginkan, dibekukan, digarami, dikapur, diasamkan, atau diawetkan dengan cara lain
7. Telur yang memiliki kriteria bahan pokok yang tidak dikenai PPN adalah tidak diolah, termasuk telur yang dibersihkan, diasinkan atau diawetkan dengan cara lain, tidak termasuk bibit
8. Dalam kategori susu, terdapat kriteria yang tidak dikenakan PPN adalah susu perah baik yang telah melalui proses didinginkan maupun dipanaskan (pasteurisasi), tidak mengandung tambahan gula atau bahan lainnya
9. Buah – buahan. Kriteria yang tidak kena PPN adalah buah-buahan yang segar yang dipetik, baik yang telah melalui proses dicuci, disortasi, dikupas, dipotong, diiris, di-grading, selain yang dikeringkan.
10. Sayur – sayuran dengan kriteria seperti sayuran segar, yang dipetik, dicuci, ditiriskan, dan/atau disimpan pada suhu rendah atau dibekukan, termasuk sayuran segar yang dicacah
11. Ubi – ubian segar, baik yang telah melalui proses dicuci, disortasi, dikupas, dipotong, diiris, di-grading termasuk kriteria barang pokok yang tidak dikenakan PPN.
12. Bumbu – bumbu. Yang termasuk dalam kategori bumbu – bumbu yang tidak kena PPN adalah segar, dikeringkan tetapi tidak dihancurkan atau ditumbuk
13. Gula Konsumsi yang memiliki kriteria seperti gula kristal putih asal tebu untuk konsumsi tanpa tambahan bahan perasa atau pewarna
14. Kriteria ikan yang tidak dikenai PPN adalah ikan segar / dingin, dengan atau tanpa kepala

Dengan berlakunya peraturan tersebut, maka bagi Pengusaha Kena Pajak yang melakukan Penyerahan atas Barang yang termasuk kriteria dalam Barang Pokok Tidak Dikenai PPN tidak perlu membuat faktur

pajak dan tidak memungut PPN, melainkan hanya menyerahkan invoice sebagai bukti penyerahan.

PMK No. 99/PMK.010/2020 tentang Kriteria Dan/Atau Rincian Barang Kebutuhan Pokok yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan Nilai Mencabut :

- a. 653/KMK.03/2001 tentang Barang-Barang Kebutuhan Pokok yang atas Impor dan/atau Penyerahannya Tidak Dikenakan Pajak Pertambahan Nilai
- b. 521/KMK.1/2001 tentang Penyerahan Tidak Dikenakan Pajak Pertambahan Nilai

#### F. Tanggung Jawab Negara Dalam Perwujudan Hak Atas Pangan Dalam Implementasi Putusan Nomor 39/PUU-XIV/2016

Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia. Termasuk di dalamnya adalah bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan atau pembuatan makanan atau minuman.<sup>50</sup>

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan mengamanatkan bahwa negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik dalam tingkat nasional, tingkat daerah, maupun pada tingkat perorangan atau individu secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan melihat sumber daya, kelembagaan, dan budaya.

---

<sup>50</sup> Cahyo dan Diana Hidayati, Bahan Tambahan Pangan, (Yogyakarta: Kanisius, 2006), h. 12

Aspek ketersediaan memuat dua poin penting. Keduanya adalah usaha memproduksi bahan pangan serta pengadaan dan distribusi bahan pangan baik secara kualitas maupun kuantitas. Dua hal tersebut menjadi hak rakyat dalam upaya memenuhi kebutuhan pangan dalam skala terkecil, regional hingga nasional. Usaha memproduksi bahan pangan memang terkesan sebagai kewajiban dalam memenuhi kebutuhan bahan pangan. Namun jika kita mau lebih cermat melakukan analisis, usaha memproduksi bahan pangan juga merupakan hak rakyat.

Dengan adanya prinsip Pajak Pertambahan Nilai pada dasarnya sebagai pajak konsumsi, Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai pada dasarnya meliputi seluruh penyerahan barang dan jasa. Namun berdasarkan pertimbangan sosial, ekonomi, dan budaya perlu untuk tidaknya mengenakan Pajak Pertambahan Nilai terhadap barang dan jasa tertentu. Hal tersebut dimaksudkan untuk mendorong kegiatan ekonomi dan kestabilan sosial.

Ketersediaan bahan pangan memiliki peranan penting dalam terwujudnya hak atas pangan di Indonesia. Namun sampai saat ini Pemerintah belum memiliki daftar komoditi bahan pangan pokok (Bapok) yang konsisten. Dalam UU 7/2014 tentang Perdagangan menjelaskan dalam Peraturan Presiden (PP) Nomor 71 tahun 2015 menjelaskan bahwa barang kebutuhan pokok diantaranya yaitu beras, kedelai, cabai, bawang merah, gula, minyak goreng, tepung terigu, daging sapi, daging ayam ras, telur ayam ras, ikan segar yaitu bandeng, kembung, dan tongkol/tuna/cakalang. Dalam UU Nomor 18/2012 tentang Pangan menegaskan pentingnya pengelompokan komoditi dapat dikategorikan sebagai Bapok yang dalam UU pangan disebut dengan pangan pokok. UU tersebut mendefinisikan pangan pokok sebagai pangan yang diperuntukkan sebagai makanan utama sehari-hari sesuai dengan potensi sumber daya dan kearifan lokal.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Dwi Wahyuniarti Prabowo, *Pengelompokan Komoditi Bahan Pangan Pokok Dengan Metode Analytical Hierarchy Process*, Jurnal Kementerian Perdagangan November 2014

Pada sisi lain, jenis komoditi Bapok diduga mengalami perubahan yang dipengaruhi oleh dinamika sosial-ekonomi masyarakat. Kondisi sosial-ekonomi tersebut diantaranya peningkatan taraf hidup dan pendapatan serta berkembangnya populasi penduduk kelas menengah. Faktor lain yang juga dapat mempengaruhi keputusan pilihan pangan saat ini adalah ketersediaan komoditi yang dikonsumsi dan keterjangkauannya. Peningkatan permintaan pangan karena pertumbuhan populasi, peningkatan konversi produk pangan menjadi bahan baku energi, dan perubahan stok karena faktor cuaca merupakan masalah dalam ketersediaan pangan saat ini. Perubahan persepsi konsumen terhadap inovasi juga mempengaruhi konsumsi masyarakat terhadap pangan. Sebagai contoh, produk-produk olahan pangan dari gandum saat ini banyak dikonsumsi masyarakat dan tingkat konsumsinya terus meningkat.

Pangan lokal adalah makanan yang dikonsumsi oleh masyarakat setempat sesuai dengan potensi dan kearifan lokal. Selain itu, Pemerintah menetapkan jenis dan jumlah pangan pokok tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah pada Pasal 28 ayat (1) UU Pangan. Pada Penjelasan, Pasal 28 Ayat (1) UU Pangan, yang dimaksud dengan "Pangan Pokok tertentu" adalah Pangan yang diproduksi dan dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat Indonesia yang apabila ketersediaan dan harganya terganggu dapat mempengaruhi stabilitas ekonomi dan menimbulkan gejolak sosial di masyarakat.

Sedang dalam pasal 63 ayat 2 huruf d UU Pangan, pemerintah menginstruksikan untuk meningkatkan konsumsi pangan hasil produk ternak ikan, sayuran, buah-buahan dan umbi-umbian lokal. Akan tetapi, UU pangan ini belum secara jelas menyebutkan komoditi-komoditi pangan yang termasuk pangan pokok. Hal tersebut menimbulkan pertanyaan, khususnya mengenai ketidakkonsistenan dalam penentuan komoditi-komoditi Bapok dan kemungkinan masuknya komoditi-komoditi lain sebagai bahan pangan pokok.

Penentuan jenis pangan yang dikonsumsi sangat tergantung kepada beberapa faktor, di antaranya jenis tanaman penghasil bahan pangan pokok yang biasa ditanam di daerah serta tradisi yang diwariskan oleh budaya setempat. Perilaku konsumsi pangan masyarakat dilandasi oleh kebiasaan makan (*food habit*) yang tumbuh dan berkembang dalam lingkungan keluarga melalui proses sosialisasi. Kebiasaan makan tersebut dapat dipengaruhi oleh lingkungan ekologi (ciri tanaman pangan, ternak dan ikan yang tersedia dan dapat dibudidayakan setempat), lingkungan budaya dan sistem ekonomi.<sup>52</sup>

FAO (2010) mendefinisikan pangan pokok sebagai pangan yang dikonsumsi secara rutin pada kuantitas tertentu yang menjadi bagian dominan dalam pola makan dan merupakan sumber asupan energi dan gizi utama yang dibutuhkan. Pangan pokok memang tidak dapat memenuhi seluruh kebutuhan nutrisi karena tubuh membutuhkan variasi pangan lain.<sup>53</sup>

Sejalan dengan perkembangan ekonomi dan taraf hidup masyarakat Indonesia saat ini, diperkirakan telah terjadi pergeseran kebutuhan pokok yang diperlukan masyarakat. Sebagai contoh, produk-produk perikanan seperti ikan kembung dan ikan bandeng yang selama ini kurang diperhatikan juga diperkirakan mengalami peningkatan konsumsi. Oleh karena itu perlu ditegaskan kembali jenis-jenis barang yang dapat dikategorikan sebagai bahan kebutuhan pokok masyarakat, dalam hal ini lebih khusus pada bahan pangan pokok. Penelitian yang dilakukan Yuliana (2008) menyimpulkan semua kelompok pangan merupakan barang pangan jika dilihat dari elastisitas pendapatan, dimana kelompok sumber protein merupakan substitusi dari kelompok sumber karbohidrat.

Dari segi gizi masyarakat, suatu komoditi sebagai makanan pokok maka hendaknya memberikan kontribusi yang signifikan terhadap

---

<sup>52</sup> Dwi Wahyuniarti Prabowo, *Ibid.*

<sup>53</sup> FAO. (2010). *Agriculture and Consumer Protection. "Dimensions of Need - Staple Foods: What Do People Eat?".* Diunduh tanggal 20 Februari 2020 dari <http://www.fao.org/>

kebutuhan gizi. Tiga kriteria yang berkaitan dengan gizi adalah sumbangan suatu komoditi terhadap (i) karbohidrat; (ii) protein, dan (iii) vitamin dan mineral. Suatu komoditi dianggap sebagai Bapok jika memiliki kontribusi yang cukup signifikan terhadap ketiga komponen gizi tersebut. Buruknya gizi merupakan masalah yang banyak terjadi di negara berkembang. Gizi dan nutrisi yang tidak mencukupi di masa pertumbuhan menjadi salah satu penyebab kematian anak dan memberikan konsekuensi jangka panjang pada pertumbuhan ekonomi dan produktivitas.<sup>54</sup>

Pengertian sesuai dengan potensi sumber daya dan kearifan lokal diwakili oleh kriteria pangsa produksi dalam negeri terhadap konsumsi dalam negeri. Sesuai dengan potensi sumberdaya alam dan kearifan lokal bermakna bahwa bahan pangan tersebut sesuai dengan agroklimat dan sosial budaya masyarakat. Implikasi dari kesesuaian tersebut adalah bahwa komoditas tersebut seyogyanya diproduksi cukup banyak di dalam negeri sehingga memiliki pangsa produksi yang besar terhadap kebutuhan dalam negeri. Pangan tidak hanya cocok secara agroklimat, sosial, dan budaya, namun juga dapat diterima oleh sebagian besar masyarakat.

Kriteria penentu komoditas sebagai Bapok terutama diturunkan dari pengertian/definisi bahan pangan pokok seperti yang tertuang dalam UndangUndang (UU) Pangan No.18 Tahun 2012 yang mencakup tiga isu utama yaitu gizi, ekonomi rumah tangga, dan produksi. Terdapat 6 (enam) kriteria penentu komoditas sebagai Bapok yaitu pangsa pengeluaran komoditi dalam pengeluaran pangan rumah tangga; kontribusi kandungan komoditi terhadap karbohidrat; konsumsi terhadap protein; frekuensi konsumsi; kontribusi konsumsi komoditi terhadap vitamin dan mineral; serta pangsa produksi domestik terhadap konsumsi.

Penyelenggaraan Pangan bertujuan untuk.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Stillman, A. and D. Thomas, *Nutritional Status during an Economic Crisis: Evidence from Russia*. *The Economic Journal*, Volume 118, No. 531 (Agustus., 2008), Ph. 1385-1417.

<sup>55</sup> Pasal 4 UU Pangan

- a. meningkatkan kemampuan memproduksi Pangan secara mandiri
- b. menyediakan Pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan Gizi bagi konsumsi masyarakat
- c. mewujudkan tingkat kecukupan Pangan, terutama Pangan Pokok dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat
- d. mempermudah atau meningkatkan akses Pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat rawan Pangan dan Gizi
- e. meningkatkan nilai tambah dan daya saing komoditas Pangan di pasar dalam negeri dan luar negeri
- f. meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang Pangan yang aman, bermutu, dan bergizi bagi konsumsi masyarakat
- g. meningkatkan kesejahteraan bagi Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan
- h. melindungi dan mengembangkan kekayaan sumber daya Pangan nasional.

Perencanaan Pangan harus memperhatikan:<sup>56</sup>

- a. pertumbuhan dan sebaran penduduk
- b. kebutuhan konsumsi Pangan dan Gizi
- c. daya dukung sumber daya alam, teknologi, dan kelestarian lingkungan
- d. pengembangan sumber daya manusia dalam Penyelenggaraan Pangan
- e. kebutuhan sarana dan prasarana Penyelenggaraan Pangan
- f. potensi Pangan dan budaya lokal; g. rencana tata ruang wilayah
- g. rencana pembangunan nasional dan daerah.

---

<sup>56</sup> Pasal 7 UU Pangan

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.<sup>57</sup> Yang dimaksud dengan "stabilisasi harga Pangan Pokok" adalah upaya yang dilakukan Pemerintah untuk menjaga kestabilan harga Pangan Pokok, antara lain, melalui operasi pasar, **kebijakan tarif**, kuota impor, Bantuan Pangan, dan/atau distribusi Pangan bersubsidi untuk kelompok masyarakat tertentu.<sup>58</sup>

Kebijakan tarif ini berkorelasi dengan kebutuhan pokok sebagai barang tidak kena PPN. Barang tidak kena PPN merupakan istilah bagi barang-barang tertentu yang dalam penyerahannya tidak dikenakan Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Barang tidak kena PPN ini mengacu pada barang-barang yang penggunaannya menyangkut hajat hidup orang banyak.

Pada dasarnya semua barang dan jasa yang beredar di masyarakat merupakan Barang Kena Pajak (BKP) dan Jasa Kena Pajak (JKP), sehingga dalam perlakuannya pasti akan dikenakan PPN. Namun, ada beberapa barang yang penggunaannya termasuk dalam barang-barang yang sangat vital, sangat diperlukan oleh khalayak umum. Sehingga, untuk barang-barang tertentu ini tidak dikenakan PPN.

Barang tidak kena PPN ini memiliki landasan hukum berupa Undang-Undang (UU) Nomor 42 Tahun 2009 tentang PPN dan Pajak Penjualan Barang Mewah (PPnBM). UU No. 42/2009 secara spesifik merinci beberapa barang tidak kena PPN. Salah satunya klasifikasi barang tidak kena PPN adalah barang kebutuhan pokok. Masuknya barang kebutuhan pokok sebagai barang tidak kena PPN ini tertuang dalam pasal 4A ayat (2) UU No. 42/2009. Ayat tersebut secara gamblang menyebutkan, salah satu jenis barang yang tidak dikenai PPN adalah barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh orang banyak.

---

<sup>57</sup> Pasal 13 UU Pangan

<sup>58</sup> Penjelasan Pasal 51 Ayat (2)

Barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak ini merupakan barang yang menyangkut hajat hidup orang banyak dengan skala pemenuhan kebutuhan yang tinggi serta menjadi faktor pendukung kesejahteraan masyarakat.

Karena barang kebutuhan pokok merupakan barang yang tidak dikenakan PPN, maka penjual, baik yang sudah berstatus Pengusaha Kena Pajak (PKP) atau belum, tidak diwajibkan membuat faktur pajak. Perlakuan pelaporan pajak untuk transaksi-transaksi yang berkaitan dengan barang tidak kena PPN, seperti barang kebutuhan pokok, berbeda dibandingkan barang yang dibebaskan PPN. Untuk barang yang masuk kategori dibebaskan PPN, PKP tetap harus membuat faktur pajak. Alasannya karena status barang atau jasa adalah Barang/Jasa Kena Pajak (BKP/JKP). Namun, untuk barang tidak kena PPN, termasuk barang-barang kebutuhan pokok, sejak awal ditetapkan sebagai barang tidak kena pajak sehingga tidak wajib membuat faktur pajak.

## BAB III

### Perbandingan Perlindungan Hak Atas Pangan melalui Penghapusan Pajak Pertambahan Nilai Bahan Pokok

Kebijakan pajak pada makanan merupakan hal yang lazim di berbagai negara. Pengenaan pajak pada makanan meliputi jenis jenis makanan tertentu seperti tembakau, alcohol, soda dan kebijakan terbaru adalah “*price policies to promote healthier diets*”. Kebijakan ini menerapkan pajak dalam bahan makanan yang tidak sehat atau berlemak hingga makanan dengan pemanis buatan.

Penerapan kebijakan untuk telah diterapkan di Denmark, Hungaria, Finlandia, dan Perancis. Dasar kebijakan ini adalah untuk mempromosikan hidup sehat atas makanan yang dikonsumsi secara kualitas dan kuantitas. Aspek-aspek yang mempengaruhi penerapan kebijakan pajak dalam makanan ini adalah<sup>59</sup>:

1. Penentuan besaran pajak

Penentuan besaran pajak bukan untuk mencari pendapatan negara, akan tetapi penentuan besaran pajak harus berkaitan dengan efek daya beli terhadap makanan dan efek konsumsi makanan tersebut apabila dikonsumsi dalam jangka Panjang.

2. Efek substitusi atau makanan alternative

Penentuan kebijakan ini adalah dengan memperhatikan tersedianya pada alternatif makanan yang memiliki harga yang lebih murah. Hal ini juga menjadi ukuran seberapa efektif makanan dikenai pajak mengalami penurunan pembelian dan konsumsi. Contohnya adalah penurunan terhadap konsumsi minuman ringan setelah dikenai pajak di Perancis.

3. Produk makanan yang tidak sehat

---

<sup>59</sup> World Health Organisation Regional Office for Europe. “Using price policies to promote healthier diets”. [https://www.euro.who.int/data/assets/pdf\\_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf](https://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf)

Mengapa pajak tidak diberlakukan secara sembarangan pada bahan makanan. Dalam praktiknya akses terhadap makanan dilakukan oleh seluruh lapisan masyarakat baik kaya maupun miskin. Maka untuk golongan ekonomi bawah pasti akan menghabiskan lebih banyak income untuk pajak yang dikenai dalam makanan. Maka perlu dibangun konsep terkait akses makanan sehat bagi kaum rentan. Desain penerapan *Tax on food* sebenarnya adalah disertai dengan subsidi bagi kelompok rentan. Subsidi dimaksud melalui program bantuan pangan dan nutrisi. Pemberlakuan dimaksud harus disertai dengan kegiatan monitoring dan evaluasi atas peningkatan kesehatan masyarakat dan penurunan atas produk makanan yang tidak sehat.

4. *Passthrough*

Pada beberapa negara yang menerapkan kebijakan tax on food dalam praktiknya menemukan kenaikan harga yang cukup signifikan terhadap makanan yang dikenai pajak bahkan melebihi dari pajak yang dibebankan

5. Mekanisme penerapan pajak

Mekanisme dimaksud adalah mekanisme yang secara efektif dapat mempengaruhi apa yang dibeli oleh konsumen dan berkontribusi untuk meningkatkan kesehatan masyarakat. Mekanisme penerapan pajak umumnya berfokus pada konsumsi oleh masyarakat. Tetapi terdapat 3 mekanisme dalam penerapan tax on food, yakni sebagai berikut:

<i>Tax mechanism</i>	<i>Description</i>	<i>Strengths</i>	<i>Weakness</i>	<i>Source</i>
<i>Specific excise</i>	<i>A set amount of tax is charged on a given quantity of the product (for example, €1 per kg or €1 per unit) or</i>	<i>Potentially predictable revenue stream Increases all product prices by a fixed amount.</i>	<i>Inflation can reduce impact without regular adjustment. Changes in product</i>	<i>Yurekli, 2000 (55)</i>

	<i>per specific ingredients.</i>		<i>characteristics (such as package size or composition) can reduce impact (more so for unit as opposed to tax per kg of the product or ingredient).</i>	
<i>Ad-valorem excise</i>	<i>A tax levied on the sale of goods or services, determined as a percentage of the gross value or cost of the product at point of sale (for example, 30% of the price paid by consumers)</i>	<i>Automatically adjusts for inflation. Reduces industry profit margin on subsequent price increases</i>	<i>Less predictable revenue stream. Generates large price differentials between cheap and expensive products.</i>	<i>Yurekli, 2000 (55)</i>
<i>Value-added tax</i>	<i>Tax on each stage of production that adds value to a product or process, with reimbursement of taxes paid to previous suppliers in the chain.</i>	<i>Efficient as it only taxes the value added and avoids cascade effects.</i>	<i>Generally applied at a fixed rate for all goods, therefore lacking opportunities to generate relative price changes between goods</i>	<i>WHO, 2012 (3)</i>

			<i>and change behaviour.</i>	
--	--	--	------------------------------	--

Secara singkat mekanisme pengenaan pajak dalam dapat dibagi menjadi tiga yakni sebagai berikut: *Specific excise*, dimana pengenaan pajak dihitung per unit atau ukuran dari barang yang dikenai, misal pajak untuk 1 kg gula adalah €1; *Ad-valorem excise*, pengenaan pajak dilekatkan pada penjualan barang yang dikenai pajak; dan yang terakhir *Value-added tax* (Pajak pertambahan nilai), dimana dikenakan pada pertambahan nilai barang pada proses produksi. Dalam berbagai literatur yang mengkaji terkait penerapan *Tax on food*, berikut terdapat 4 (empat) negara yang telah menerapkan konsep tersebut. Keempat negara ini mempunyai ciri masing-masing dalam penerapan tax on food sesuai dengan kebutuhan gaya hidup yang ingin di bangun. Berikut praktik dalam beberapa negara:

#### A. Denmark

Fokus utama pemerintah Denmark Ketika menetapkan pajak pada makanan adalah untuk membentuk hidup sehat bagi masyarakat. Proses penetapan pajak ini cukup panjang yakni melalui pengenalan dari tahun 2009 hingga ditetapkan pada 2011. Denmark sendiri memiliki komisi khusus yang merekomendasikan penetapan pajak pada produk makanan seperti, makanan yang mengandung lemak jenuh, tembakau, alcohol, gula berlebih, dan makanan yang mengandung pemanis buatan. Kebijakan pemerintah sendiri di tahun 2011 tersebut yakni sebagai berikut<sup>60</sup>:

- a) Peningkatan pajak tembakau
- b) Peningkatan pajak, gula, pemanis, dan cokelat
- c) Penetapan pajak minuman ringan

<sup>60</sup> Pembebanan Tax on food dalam kebijakan di negara Denmark telah dilaporkan dalam the WHO European Region yang berjudul Using price policies to promote healthier diets. Dapat diakses di [https://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf](https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf)

d) Penetapan pajak lemak jenuh. (pengenaan pajak lemak jenuh tidak termasuk untuk daging dan susu)

Denmark pada penerapannya memiliki beberapa tantangan diantaranya adalah protes yang datang masyarakat, yang kemudian diambil jalan tengah untuk penghentian sementara penerapan pajak dan dibarengi dengan peninjauan terkait pungutan pajak penghasilan dan perbaikan program kesejahteraan. Selain itu ketidak efektifan pajak ini diakibatkan kesenjangan penghasilan yang tinggi dalam lapisan masyarakat. Kemudian dari pemerintah sendiri mengalami kesulitan terkait dengan penetapan pajak untuk produk dalam negeri dan import<sup>61</sup>.

Lalu pada mekanisme review pada penerapan pajak tersebut selama setahun, meskipun kemudian diberhentikan untuk ditinjau ulang, data menunjukkan bahwa hasil penerapan tersebut konsumsi produk terkait turun sebesar 10%-15%. Berikut ringkasan gambaran penerapan pajak pada makanan di negara Denmark<sup>62</sup>:

<b>Domain</b>	<b>Comment</b>
<b>Rationale</b>	The aims were to raise additional revenue to reduce the income tax burden, and to reduce the consumption of saturated fats.
<b>Mechanism</b>	Excise tax of Dkr 16 (€2.15) per kg of saturated fat in products with more than 2.3 g of saturated fat per 100 g.
<b>Public/industry sentiment</b>	Negative.
<b>Current status</b>	Abandoned.
<b>Revenue collection</b>	Dkr 1 billion (€134 million) between November 2011 and August 2012.
<b>Impact on consumption/health</b>	Econometric analysis suggests that in the short term consumption of some products subject to the tax dropped by 10–15%.

<sup>61</sup> Ibid

<sup>62</sup> Ibid

<b>Unintended consequences</b>	Speculated but unconfirmed cross-border shopping, job losses and negative profit impacts for producers.
<b>Formal evaluation</b>	As far as is known, no formal evaluation is planned.
<b>Future plans</b>	Unknown. Tax on sugar-sweetened beverages has also been abandoned as has the proposed sugar tax.

## B. Finlandia

Produk yang menjadi fokus utama Finlandia dalam penerapan pajak adalah produk yang mengandung gula berlebih dan pemanis buatan. Penetapan pajak sudah dilakukan oleh Finlandia sejak 1926 yang ditetapkan untuk gula gula, coklat, eskrim dan minuman non-alkohol. Pada 2013, Kelompok Kerja Pajak Gula mengeksplorasi tiga model pajak yang dimungkinkan yakni: pajak yang ditetapkan berdasarkan gula per KG dalam setiap produknya, dihitung per unit produknya, dan gabungan dari model tersebut. Meskipun pajak atas makanan ini menjadi pendapatan yang besar bagi Finlandia namun belum disediakan forum atau prosedur resmi untuk meninjau pemberlakuan pajak tersebut. Pemerintah Finlandia juga mendapatkan protes terkait isu diskriminasi produk. Berikut ringkasan gambaran penerapan pajak pada makanan di negara Finlandia<sup>63</sup>:

<b>Domain</b>	<b>Comment</b>
<b>Rationale</b>	Primary purpose: to provide revenue for the central government.
<b>Mechanism</b>	Excise tax on sweets and ice cream (€0.95 per kg), non- alcoholic beverages (€0.11 per litre) and beverages containing more than 0.5% sugar (€0.22 per litre).

<sup>63</sup> Pembebanan Tax on food dalam kebijakan di negara Finlandia telah dilaporkan dalam the WHO European Region yang berjudul Using price policies to promote healthier diets. Dapat diakses di [https://www.euro.who.int/data/assets/pdf\\_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf](https://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf)

<b>Public/industry sentiment</b>	Some negative sentiment from industry.
<b>Current status</b>	Active.
<b>Revenue collection</b>	€204 million in 2013. Forecast €250 million for 2014.
<b>Impact on consumption/health</b>	Reported decrease in consumption of sweets and soft drinks in 2011 and 2014, but no formal evaluation to infer causality.
<b>Unintended consequences</b>	Claims from industry that it distorts competition by discriminating against individual companies in the food industry.
<b>Formal evaluation</b>	No formal evaluation as of December 2012.
<b>Future plans</b>	Ongoing review of policy.

### C. Hungaria

Kebijakan untuk membebaskan produk makanan yang ramah terhadap kesehatan di Hungaria didasarkan pada konsumsi masyarakat yang tinggi terhadap garam. Bahkan konsumsi perkapita garam didunia menduduki posisi tertinggi didunia. Kemudian atas pertimbangan dua dari tiga orang didunia mengalami obesitas dikarenakan konsumsi berlebihan pada lemak, garam dan gula maka pemerintah Hungaria membuat kebijakan “*a public health product tax*”.<sup>64</sup> Berikut tabel terkait penerapan kebijakan *a public health product tax* di Hungaria:

<b>Domain</b>	<b>Comment</b>
<b>Rationale</b>	The aims were to: promote healthier consumption and encourage product reformulation, and provide revenue for

<sup>64</sup> Pembebanan Tax on food dalam kebijakan di negara hungaria telah dilaporkan dalam the WHO European Region yang berjudul Using price policies to promote healthier diets. Dapat diakses di [https://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf](https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf)

	government finances, with the tax revenues to be used for the health care system.
<b>Mechanism</b>	Taxes applied to sugar-sweetened beverages, energy drinks containing methylxanthines or taurine, confectionery, salted snacks and condiments, alcohol with a high sugar content, fruit jams and ice creams.
<b>Public/industry sentiment</b>	Negative.
<b>Current status</b>	Active.
<b>Revenue collection</b>	Ft 18.9 billion (€61.5 million) between January 2013 and December 2013.
<b>Impact on consumption/health</b>	Reduction of consumption in concerned products documented. Product reformulation also observed. Population surveys and estimates indicate decrease in consumption of nutrients of public health concern.
<b>Unintended consequences</b>	Possible tax evasion. Reformulation of products with non-taxed but similarly unhealthy ingredients.
<b>Formal evaluation</b>	First formal evaluation in 2013
<b>Future plans</b>	Continuation of scheme, with no significant changes currently announced. Second evaluation is underway with special focus on substitutes.

Pemberlakuan pajak ini di Hungaria memicu beberapa protes, dimana protes tersebut kebanyakan berasal dari industry minuman ringan. Pemerintah dituduh mempunyai tujuan lain dalam pemberlakuan pajak ini. Pemerintah dinilai hanya mencari pendapatan yang lebih besar dari sektor industri pangan. Kritik lain yang berdatangan terkait kritik terhadap kepemilikan ekuitas, diskriminasi produk, dan kemungkinan terjadinya pengurangan pendapatan dan pekerjaan.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Ibid. WHO European Region

Dalam masa evaluasi pemberlakuan pajak terhadap beberapa produk makanan dimaksud memiliki hasil yang signifikan, dimana penjualan produk terkait, turun sekitar 20%-30%. Hasil penetapan pajak selama setahun (2013) dapat dianggap sebagai peningkatan kualitas hidup bagi masyarakat. Pada akhirnya dapat disimpulkan Pajak dimaksud memaksakan nilai hidup sehat yakni mengurai konsumsi garam dan gula berlebih untuk anak muda sebagai klaster konsumen tertinggi garam dan gula<sup>66</sup>.

#### D. Perancis

Di tahun 2011 Perancis mulai peduli dengan permasalahan gaya hidup sehat bagi masyarakat, terlebih untuk konsumsi gula berlebih hingga obesitas pada anak dan remaja. Selama 2012 penerapan pajak terhadap makanan dan minuman tinggi gula mempunyai dampak yang signifikan yakni kenaikan harga produk yang kemudian disertai dengan penurunan konsumsi terhadap produk terkait. Namun the *Toulouse School of Economics*, memiliki pendapat tersendiri terkait hal ini, mereka mengklaim bahwa penerapan pajak tidak serta merta dapat dijadikan model gaya hidup sehat bagi masyarakat. Masyarakat sendiri tidak banyak protes terkait ketentuan ini, namun dalam sektor investasi, terdapat sebuah brand yang menolak untuk melakukan investasi terkait penetapan pajak ini<sup>67</sup>. Berikut gambaran umum terkait *Tax on non-alcoholic beverages with added sugar or sweeteners*:

Domain	Comment
Rationale	Primarily revenue-raising, but alignment with addressing overweight and obesity among children and adolescents has been noted.

<sup>66</sup> Ibid. WHO European Region

<sup>67</sup> Pembebanan Tax on food dalam kebijakan di negara Perancis telah dilaporkan dalam the WHO European Region yang berjudul Using price policies to promote healthier diets. Dapat diakses di [https://www.euro.who.int/data/assets/pdf\\_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf](https://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf)

<b>Mechanism</b>	€7.16 per hl (equivalent to 100 litres) levied on French manufacturers, importers and food outlets that serve their own prepared drinks containing added sugar or added sweeteners, including sodas, fruit drinks, flavoured waters and “light” drinks.
<b>Public/industry sentiment</b>	Public sentiment is neutral. Industry strongly rejected any framing of the tax as a public health initiative, arguing that there was no strong evidence for it to be called a nutrition tax (73).
<b>Current status</b>	Active.
<b>Revenue collection</b>	Has generated about €300 million per year since 2012.
<b>Impact on purchase, consumption or health</b>	After years of increasing sales, an immediate drop in sales of these products was recorded following introduction of the tax. Econometric modelling had predicted a drop due to the tax.
<b>Unintended consequences</b>	No significant unintended consequences reported yet.
<b>Formal evaluation</b>	A formal evaluation is planned
<b>Future plans</b>	Additional economic studies anticipated.

a) Konsep *Tax on Food*

Konsep Tax on Food seperti yang telah dipaparkan oleh data diatas, telah dilaksanakan dalam beberapa negara dengan karakteristik masing masing negara. Secara umum mereka menerapkan pajak terhadap makanan dan minuman yang mengandung pemanis tinggi untuk menekan angka obesitas. Selanjutnya penetapan pajak menyesuaikan kebutuhan negara tersebut, seperti Hungaria yang ingin menekan obesitas melalui pengurangan pemakaian garam dan

Denmark melalui pemakaian produk yang mengandung minyak atau lemak jenuh. Berikut domain fat tax yang berlaku di 4 negara<sup>68</sup>:

	Sweetened beverages	Energy drinks	Chocolate	Confectionary	Ice cream	Salty snacks	Saturated fat
Denmark	X <sup>a</sup>		X	X	X		X <sup>b</sup>
Finland	X		X	X	X		
France	X	X					
Hungary	X	X	X	X		X	

a merupakan: ditambahkan pada tahun 2014

b merupakan: ditambahkan pada tahun 2013

Penggunaan pajak untuk mengubah gaya hidup masyarakat cara cepat menekankan prinsip hidup sehat kepada masyarakat. Diprakarsai oleh negara-negara di Kawasan Eropa penerapan pajak kepada makanan merupakan salah satu bagian dari kampanye hidup sehat. Namun dalam perkembangan selanjutnya negara sebagai entitas juga wajib melaksanakan evaluasi atas kebijakan yang diambil. Konsep penerapan pajak terhadap makanan didukung dengan pengenaan subsidi atau bantuan bagi kelompok rawan dan penyediaan makanan alternatif. Selain produk makanan yang tinggi garam, gula dan lemak, terdapat pula alkohol dan tembakau dimana bahan makanan tersebut dapat dikenakan pajak untuk membuat penekanan hidup sehat.

*Taking tax rules as instrument to fight over-consumption, Silke Thiele and Jutta Roosen ('Obesity, Fat Taxes and their Effects on Consumers') focus on the effects of fat taxes. Nowadays, obesity and overweight are serious problems which have the attention of European and national authorities. Taxing unhealthy products is one instrument to change the consumers' consumption patterns.*<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Thiele, Silke, and Jutta Roosen. "Obesity, fat taxes and their effects on consumers." *Regulating and Managing Food Safety in the EU*. Springer, Cham, 2018. 169-193.

<sup>69</sup> Bremmers, Harry, and Kai Purnhagen. "Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective." *Regulating and Managing Food Safety in the EU*. Springer, Cham, 2018. 1-9.

Dalam konsepnya pajak dilekatkan pada barang mewah yang mempunyai sasaran kaum menengah keatas.dan ketika meletakkan pajak kepada makanan maka sasaran tentunya lebih universal. Hal ini dikarenakan konsumen yang ada dimulai dari kelas bawah bahkan masuk didalamnya kelompok rentan. Bagaimana dengan konsep Healthy food untuk kelompok rentan dan menengah kebawah? Negara-negara yang mempunyai kebijakan yang berbeda. Namun pada intinya yang menjadi inti untuk kelompok ekonomi menengah kebawah dan kelompok rentan diberikan subsidi dan program bantuan pangan dan nutrisi yang baik.

*Related to this, taxes and subsidies as government regulation to encourage healthy food consumption have received a lot of interest among policy developers. A review showed that these tools are likely to be effective in discouraging consumption of particular product groups (e.g. soft drinks), although consumers at different levels of income may respond differently, depending on the type of product being subsidised or taxed. Nevertheless, the implementation of government regulations such as taxes on sugary soft drinks, but also limits on marketing to children and setting school meal standards is seen as costly and time-consuming. Partly this can be explained by the fact that this type of regulation typically meets resistance from the food industry. Nudging does not seem to have these disadvantages. It has been argued that it is appealing for politicians who want to avoid forced legislation. This is related to the belief that it is less burdensome and intrusive.<sup>70</sup>*

---

<sup>70</sup> Purnhagen, Kai, and Ellen van Kleef. "Commanding to "Nudge" via the Proportionality Principle?." *Regulating and Managing Food Safety in the EU*. Springer, Cham, 2018. 151-167.

Isu penting dalam beberapa hal yang disebut mendorong pemberlakuan pajak ini adalah konsumsi berlebihan terhadap unhealthy food dan bahaya unhealthy food kepada anak dan remaja. Dalam hal permasalahan yang muncul terkait golongan menengah kebawah dalam pemberlakuan pajak, negara harus menyediakan alternatif yang harganya lebih murah dan lebih sehat untuk dijadikan pilihan. Tentunya negara juga harus melakukan monitoring dan evaluasi bagaimana penetapan pajak di lapangan apakah sudah sesuai. Monitoring ini juga untuk memetakan apakah sebenarnya tujuan negara telah sesuai dengantidak menetapkan pajak terlalu tinggi sebagai penghasilan atas jenis pajak yang baru.

Reaksi terhadap kebijakan penetapan pajak untuk makanan tentunya dari berbagai golongan, baik dari masyarakat maupun dari industri produk makanan, praktiknya secara nyata adalah banyaknya produsen makanan yang enggan melakukan investasi kepada negara-negara yang mengenakan pajak pada unhealthy food. berikut terdapat beberapa reaksi atas penerapan pajak yakni sebagai berikut:

*“One possible reaction of manufacturers producing taxed foods could be that they reformulate their products to reduce the impact of the tax on the costs of the product; A second reaction of manufacturers or retailers could be that they add less than the tax rate to the consumer price and hence these firms bear a part of the tax burden themselves. The greater this part, the smaller the effect on consumption; Thirdly, manufacturers may face high administrative costs when a tax is implemented and these costs could be passed on to consumer prices in general, but not only to taxed products;”<sup>71</sup>*

*This chapter has reviewed the existing European experiences with a fat tax. This type of tax has a long standing history (as a luxury tax), currently being discussed as a way to*

---

<sup>71</sup> Thiele, Silke, and Jutta Roosen. "Obesity, fat taxes and their effects on consumers." *Regulating and Managing Food Safety in the EU*. Springer, Cham, 2018. 169-193.

*meet public health objectives. In this context fat taxes have been introduced as a Pigouvian tax in order to address the emerging externalities of unhealthy food consumption behaviour. Nevertheless, the tax often bears a secondary objective of raising revenue for public health programmes and the like.<sup>72</sup>*

Reaksi yang timbul dari produsen adalah dengan cara sebagai berikut: produsen yang memproduksi makanan yang dikenakan pajak adalah bahwa mereka memformulasi ulang produk mereka untuk mengurangi dampak pajak pada biaya produk; Reaksi kedua dari pabrikan atau pengecer bisa jadi mereka menambahkan kurang dari tarif pajak ke harga konsumen dan karenanya perusahaan-perusahaan ini menanggung sebagian dari beban pajak itu sendiri. Semakin besar bagian ini, semakin kecil pengaruhnya terhadap konsumsi; Ketiga, produsen mungkin menghadapi biaya administrasi yang tinggi ketika pajak diterapkan dan biaya ini dapat dibebankan ke harga konsumen secara umum, tetapi tidak hanya untuk produk yang dikenakan pajak.

Tabel perbandingan harga dan konsumsi setelah dikenai pajak, data dihimpun dari ECORYS<sup>73</sup>:

	Consumer price increase	Consumption decrease
Denmark		
Sweetened beverages	yes	yes
Juices	unclear	unclear
Chocolate/confectionery	yes	yes
Saturated fats	yes	yes
Finland		
Beverages	yes	yes

<sup>72</sup> Thiele, Silke, and Jutta Roosen. "Obesity, fat taxes and their effects on consumers." *Regulating and Managing Food Safety in the EU*. Springer, Cham, 2018. 169-193.

<sup>73</sup> Thiele, Silke, and Jutta Roosen. "Obesity, fat taxes and their effects on consumers." In *Regulating and Managing Food Safety in the EU*, pp. 169-193. Springer, Cham, 2018.

Chocolate	yes	yes
Confectionery	yes	yes
Ice cream	yes	yes
France		
Sweetened and beverages	yes	yes
Hungary		
Sugar sweetened beverages	yes	no
Energy drinks	no	yes
Confectionery	yes	No
Chocolate	yes	No
Salty snacks	no	no

Kemudian bagaimana dengan penetapan pajak bagi bahan pokok seperti Ketentuan dalam Undang Undang Pajak? Sesuikah dengan tujuan tax on food yang ada dalam berbagai kajian dalam bidang Hak Asasi Manusia? Tentunya penetapan tax on food dalam bahan pokok yang dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat kurang tepat.

Selain tidak sesuai dengan tujuan awal penetapan pajak pada makanan, maka hal tersebut tentunya tidak diambil kebijakan pemerintah yang akan merugikan warga negaranya sendiri.

## BAB IV

### Penutup

#### A. Simpulan

Pasca Putusan MK Nomor 36/PUU-XIV/2016, dimana dalam amar putusan disebutkan pengenaan pajak pertambahan nilai bukan hanya terbatas pada 11 komoditas pangan yang disebut secara spesifik dalam Undang Undang No. 42 tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga Atas UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah. Pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan No. 99/PMK.010/2020 yang menambah kriteria barang kebutuhan pokok menjadi 14 item. Namun kriteria ini harus senantiasa dievaluasi dan diperbarui sesuai dinamika sosial, ekonomi, gizi, ekologi dan variabel penunjang lain. Pengenaan pajak dalam komoditas bahan pangan harus menggunakan kriteria yang jelas hal ini dikarenakan negara harus menjamin aksesibilitas pangan bagi kalangan menengah kebawah. Berkaitan dengan hal itu pengenaan pajak bagi komoditas pangan di berbagai negara memiliki fenomena yang menarik yakni didasari persoalan yang lebih serius terkait hidup sehat.

Pajak yang dikenakan pada makanan (*tax on food*) telah diterapkan pada beberapa negara seperti Denmark; Finland; Hungary; France. Jumlah pangan yang dikenai pajak terdapat beberapa jenis seperti alkohol, tembakau, makanan yang tinggi gula, garam dan lemak jenuh. Tujuannya adalah membangun pola hidup sehat pada masyarakat. Penetapan pajak pada bahan pangan tertentu melalui perencanaan yang jelas dan mekanisme review terhadap penerapan pajak pertahun. Negara-negara tersebut juga tidak memasukkan bahan pokok kedalam jenis-jenis bahan makanan yang dikenai pajak. Pemerintah sebelum menetapkan pajak juga menyediakan bahan pangan alternatif yang lebih sehat dengan harga yang lebih terjangkau. Melihat keadaan ini pengenaan pajak pada

komoditas pangan pada Undang Undang No. 42 tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga Atas UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah perlu ditinjau ulang agar tetap sesuai dengan amanat konstitusi.

## B. Saran

Indonesia sendiri telah menetapkan Alkohol dan tembakau dikenai pajak, hal tersebut telah menginisiasi konsep *tax on food* di negara ini. Namun pengenaan *tax on food* haruslah dengan kategori yang jelas, kemudian dengan mekanisme pengenaan pajak yang jelas, serta mekanisme evaluasi yang terukur. Indonesia bisa memulai langkah penerapan pola konsumsi makanan sehat terlebih dahulu, dan kemudian apabila telah siap dapat mengikuti langkah-langkah negara lain dalam menerapkan konsep *tax on food* untuk mempromosikan hidup sehat.

## Referensi

Andrea Lidwina. Total Produksi Beras Lebih Rendah 6% hingga Agustus 2020. Diakses pada 11 November 2020. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/10/21/total-produksi-beras-lebih-rendah-6-hingga-agustus-2020>

Anom Husodo, Jadmiko, Adi Sulistiyono, and Arief Hidayat. "Constitution Food: Study of Constitutionality Principles of Food Sovereignty in the Constitution in Indonesia." *JL Pol'y & Globalization* 76 (2018): 84.

Awaludin Bima, Analisis Bagaimana Mengatasi Permasalahan Stunting di Indonesia?. Jurnal Berita Kedokteran Masyarakat UGM. <https://doi.org/10.22146/bkm.45197>. Dapat diakses pada <https://jurnal.ugm.ac.id/bkm/article/view/45197/24678>

Bremmers, Harry, and Kai Purnhagen. "Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective." *Regulating and Managing Food Safety in the EU*. Springer, Cham, 2018. 1-9.

Cahyo dan Diana Hidayati, Bahan Tambahan Pangan, (Yogyakarta: Kanisius, 2006), h. 12

Dicey, Albert Venn. *The law of the constitution*. Vol. 1. Oxford University Press, 2013

Dubravka Bojic Bultrini, Guide On Legislating For The Right To Food, Food, and Agriculture Organization Of The United Nations, (FAO: Roma, 2009) hal. 12

Dwi Hadya Jayani. Distribusi Tidak Lancar, Ini Perkembangan Harga Gula Pasir 2020. Diakses pada tanggal 11 november 2020 <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/05/15/distribusi-tidak-lancar-ini-perkembangan-harga-gula-pasir-2020>

Dwi Hadya Jayani. Perkiraan Kebutuhan dan Ketersediaan Pangan hingga Akhir 2020. Diakses pada 11 November 2020. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/06/22/perkiraan-kebutuhan-dan-ketersediaan-pangan-hingga-akhir-2020>

Dwi Hadya Jayani. Sasaran Produksi Komoditas Pangan Strategis 2021. Diakses pada tanggal 11 November 2020 <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/06/23/sasaran-produksi-komoditas-pangan-strategis-2021>

Dwi Wahyuniarti Prabowo, *Pengelompokan Komoditi Bahan Pangan Pokok Dengan Metode Analytical Hierarchy Process*, Jurnal Kementerian Perdagangan November 2014

FAO. (2010). *Agriculture and Consumer Protection. "Dimensions of Need - Staple Foods: What Do People Eat?."* Diunduh tanggal 20 Februari 2020 dari <http://www.fao.org/>

Hadjon, Philipus M. "Perlindungan hukum dalam negara hukum Pancasila." *Simposium Politik, Hak Azasi Manusia dan Pembangunan Hukum, Lustrum VIII, Universitas Airlangga, Surabaya* (1994).

Hardiman, Francisco Budi. *Demokrasi deliberatif: menimbang negara hukum dan ruang publik dalam teori diskursus Jurgen Habermas*. Kanisius, 2009.

Ilyas Waluyo, *Perpajakan Indonesia*, (Jakarta: Salemba Empat, 2011), hal. 4

Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung:PT. Alumni, 2004), h. 30

Kisah Sri Mulyani dipermalukan Bos Bank Dunia Akibat Stunting, <https://bisnis.tempo.co/read/1301677/kisah-sri-mulyani-dipermalukan-bos-bank-dunia-akibat-stunting/full&view=ok>.

Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, (Bandung: PT Alumni, 1985), h. 40-41

Lihat Komentar Umum no. 12 Hak Atas Bahan Pangan Yang Layak, Komite Persatuan Bangsa-bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya E/C.12/1999/5 paragraf 6

Lihat Komentar Umum Nomor 12 Hak Atas Bahan Pangan Yang Layak, Komite Persatuan Bangsa-bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya paragraf 6.

Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2004), h. 37-38 dalam Fahmi, Sudi. "Asas Tanggung Jawab Negara Sebagai Dasar Pelaksanaan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 18.2 (2011): 212-228.

Mardiasmo, *Perpajakan*, (Penerbit Andi: Yogyakarta, 2013), hal. 11

Muktamar Umakaapa, Strategi 2020 Melawan Stunting, <https://news.detik.com/kolom/d-4858547/strategi-2020-melawan-stunting>

Otto Hospes, 'Overcoming Barriers to the Implementation of the Right to Food'. *European Food and Feed Law Review* 3, no.4 (2008): 246-261.

Pakpahan, Rudy Hendra, And Eka NAM Sihombing. "Tanggung Jawab Negara Dalam Pelaksanaan Jaminan Sosial Responsibility State In The Implementation Of Sosial Security." *Jurnal Legislasi Indonesia* 9.2 (2018): 163-174

Pembebanan Tax on food dalam kebijakan di negara Denmark telah dilaporkan dalam the WHO European Region yang berjudul Using price policies to promote healthier diets. Dapat diakses di [https://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf](https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf)

Pembebanan Tax on food dalam kebijakan di negara Finlandia telah dilaporkan dalam the WHO European Region yang berjudul Using price policies to promote healthier diets. Dapat diakses di [https://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf](https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf)

Pembebanan Tax on food dalam kebijakan di negara hungaria telah dilaporkan dalam the WHO European Region yang berjudul Using price

policies to promote healthier diets. Dapat diakses di [https://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf](https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf)

Pembebanan Tax on food dalam kebijakan di negara Perancis telah dilaporkan dalam the WHO European Region yang berjudul Using price policies to promote healthier diets. Dapat diakses di [https://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf](https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf)

Preliminary Observations of the Special Rapoorteur on the Right to Food, Hilal Elver, on her mission to Indonesia 9-18 April 2018. <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22949&LangID=E>

Purnhagen, Kai, and Ellen van Kleef. "Commanding to "Nudge" via the Proportionality Principle?." *Regulating and Managing Food Safety in the EU*. Springer, Cham, 2018. 151-167.

R.Herlambang Perdana Wiratraman, Jurnal Ilmu Hukum YURIDIKA Vol. 20, No. I Januari 2005, Hlm. 9. Dalam Pakpahan, Rudy Hendra, And Eka NAM Sihombing. "Tanggung Jawab Negara Dalam Pelaksanaan Jaminan Sosial Responsibility State In The Implementation Of Sosial Security." Jurnal Legislasi Indonesia 9.2 (2018): 163-174.

Report of the Special Rapporteur on the Right to Food on her mission to Indonesia. A/HRC/40/56/Add.2 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/447/91/PDF/G1844791.pdf?OpenElement>

Soerjono Soekanto Dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajagrafindo, 2004), Hlm. 1-2.

Stillman, A. and D. Thomas, *Nutritional Status during an Ecinimic Crisis: Evidance from Russia. The Economic Journal*, Volume 118, No. 531 (Agustus., 2008), Ph. 1385-1417.

Sukadi, Imam. "Tanggung Jawab Negara Terhadap Anak Terlantar Dalam Operasionalisasi Pemerintah Di Bidang Perlindungan Hak Anak." *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah* 5.2 (2013).

The Economic & Social Cost of Illiteracy.  
<https://worldliteracyfoundation.org/wp-content/uploads/2019/06/TheEconomicSocialCostofIlliteracy-2.pdf>

Thiele, Silke, and Jutta Roosen. "Obesity, fat taxes and their effects on consumers." *Regulating and Managing Food Safety in the EU*. Springer, Cham, 2018. 169-193.

Thiele, Silke, and Jutta Roosen. "Obesity, fat taxes and their effects on consumers." *Regulating and Managing Food Safety in the EU*. Springer, Cham, 2018. 169-193.

World Health Organisation Regional Office for Europe. "Using price policies to promote healthier diets".  
[https://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf](https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf)

Yosepha Pusparisa. Stok Sejumlah Bahan Pangan yang Diprediksi Defisit Tahun ini. Diakses pada tanggal 11 november 2020.  
<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/06/03/stok-sejumlah-bahan-pangan-yang-diprediksi-defisit-tahun-ini>