

# Urgensi Konstitusionalisasi Hak Atas Pangan di Indonesia

*By Sefriani Sefriani*



KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL  
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



PUSAT STUDI HUKUM DAN KONSTITUSI  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

# JURNAL KONSTITUSI

PSHK UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
KERJASAMA DENGAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Volume II No. 1, September 2013

- Analisis Terhadap Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)  
Dalam Mengawasi Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi  
Berdasarkan Pasal 27 A ayat (2) UU No. 8 Tahun 2011  
Dessy Ariani

---

- Problematika Yuridis Implementasi Putusan Bawaslu  
Atas Penyelesaian Sengketa Pemilu Tentang Verifikasi Partai Politik  
Jamaludin Ghafur

---

- Urgensi Konstitusionalisasi Hak Atas Pangan Di Indonesia  
Sefriani

---

- Upaya Memperkokoh Negara Hukum  
Melalui Penegakan Hukum Progresif oleh Mahkamah Konstitusi  
Sri Hastuti Puspitasari S.H., M.H.

---

- Legal Standing Masyarakat Hukum Adat Sebagai Pemohon Pengujian Undang-Undang  
Rahmad Hendra

---

- Memaknai Hakikat Kedaulatan Rakyat dalam Ketatanegaraan Indonesia  
Ulfia Hasanah

---



KERANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL  
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



PUSAT STUDI HUKUM DAN KONSTITUSI  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

# JURNAL KONSTITUSI

PSHK UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
KERJASAMA DENGAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Membangun konstiusionalitas Indonesia  
Membangun budaya sadar berkonstitusi

Volume II Nomor 1  
September 2013

Maikamah Konstitusi adalah lembaga negara pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi demi tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi untuk kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat. Maikamah Konstitusi merupakan salah satu wujud gagasan modern dalam upaya memperkuat usaha membangun hubungan-hubungan yang saling mengendalikan dan menyeimbangkan antar cabang-cabang kekuasaan negara.

DITERBITKAN OLEH

MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA

II. Medan Merdeka Barat No. 6  
Jakarta Pusat

Telp. (021) 2352 9090

Fax. (021) 3520 177

PO BOX 009  
Jakarta 10000

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

# **Jurnal KONSTITUSI**

## **SUSUNAN DEWAN REDAKSI**

### **JURNAL KONSTITUSI**

**KERJASAMA KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL MAHKAMAH KONSTITUSI  
DENGAN PUSAT STUDI HUKUM DAN KONSTITUSI UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

#### **Penanggungjawab**

Janedjri M. Gaffar

#### **Pemimpin Redaksi**

Noor Sidharta

#### **Redaktur Pelaksana**

Wiryanto

Ina Zuchriyah

M. Mahrus Ali

Meyrinda Rahmawaty Hilipito

Ajie Ramdan

#### **Administrasi & Keuangan**

Maria Ulfah Kusumaastuti

Rumondang Hasibuan

Evi Soraya Eka Putri

#### **Penanggungjawab**

Dr. Rusli Muhammad, SH., MH.

(Dekan Fakultas Hukum UII)

#### **Redaktur**

Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH.

#### **Redaktur Pelaksana**

Muhammad Imam Nasef, SH.

#### **Editor**

Anang Zubaidy, SH., MH.

Zuhad Aji Firmantoro, SH.

#### **Sekretaris Redaksi**

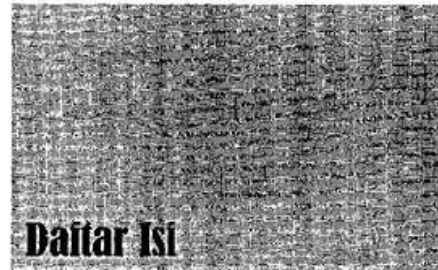
Akbar Amada Putra, S.Psi.

#### **Diterbitkan oleh:**

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

**Website:** <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

**Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili  
pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal**



|                                                                                                                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Pengantar Redaksi .....                                                                                                                                                                                | 5   |
| □ Analisis Terhadap Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dalam Mengawasi Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi Berdasarkan Pasal 27 A ayat (2) UU No. 8 Tahun 2011<br>Dessy Ariani ..... | 7   |
| □ Problematika Yuridis Implementasi Putusan Bawaslu Atas Penyelesaian Sengketa Pemilu Tentang Verifikasi Partai Politik<br>Jamaludin Ghafur .....                                                      | 27  |
| □ Urgensi Konstitusionalisasi Hak Atas Pangan Di Indonesia<br>Sefriani .....                                                                                                                           | 51  |
| □ Upaya Memperkokoh Negara Hukum Melalui Penegakan Hukum Progresif oleh Mahkamah Konstitusi<br>Sri Hastuti Puspitasari S.H., M.H. ....                                                                 | 75  |
| □ Legal Standing Masyarakat Hukum Adat Sebagai Pemohon Pengujian Undang-Undang<br>Rahmad Hendra .....                                                                                                  | 95  |
| □ Memaknai Hakikat Kedaulatan Rakyat dalam Ketatanegaraan Indonesia<br>Ulfa Hasanah .....                                                                                                              | 109 |
| Biodata Penulis .....                                                                                                                                                                                  | 127 |
| Ketentuan Penulisan Jurnal Konstitusi .....                                                                                                                                                            | 129 |

**Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal**



## URGENSI KONSTITUSIONALISASI HAK ATAS PANGAN DI INDONESIA

Sefriani

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

E-mail: [Sefri\\_ani@yahoo.com](mailto:Sefri_ani@yahoo.com)

### Abstrak

*Indonesia sudah meratifikasi covenant hak eksoob (ICESCR) melalui UU nomor 12/2005. Peratifikasian akan tidak efektif tanpa tindakan legislasi di tingkat nasional. Hak atas pangan merupakan salah satu hak yang sangat penting bagi kelangsungan hidup manusia. Hak ini tidak kalah penting dengan hak atas pendidikan dan hak atas pelayanan kesehatan yang telah dikonstitusionalisasikan dalam UUD 1945 hasil amandemen. Sampai saat ini Indonesia belum terbebas dari ancaman kelaparan, busung lapar, kurang gizi bahkan kematian karena kelaparan. Indonesia bahkan masuk program SUN (scaling up nutrition) PBB karena dianggap masih mengalami persoalan gizi serius bagi masyarakatnya. Posisi Indonesia di peta program SUN sejajar negara-negara seperti Ethiopia, Nepal, Bangladesh, Namibia, Mali, Sierra Leone, Rwanda, Peru, Mozambik, Burkina Faso, Laos, serta Sri Lanka. Konstitusionalisasi hak atas pangan di beberapa negara sedang berkembang seperti Afrika Selatan, India, Brazil dan Mexico yang memiliki banyak kemiripan dengan Indonesia terbukti meningkatkan secara drastis klaim warga terhadap kegagalan pemerintah melaksanakan kewajibannya. Pada akhirnya hal ini berdampak positif yaitu meningkatkan keseriusan pemerintah melaksanakan kewajibannya dan bisa mengurangi secara signifikan angka kelaparan, kurang gizi dan busung lapar. Konstitusionalisasi hak atas pangan di Indonesia mendesak untuk dilakukan.*

*Kata kunci: konstitusionalisasi, hak atas pangan, kelaparan*

### Abstract

Indonesia has ratified The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) through act number 12/2005. The ratification would not be effective without legislative action at the national level. The right to food is a right that is essential for human survival. This right is as important as the right to education and the right to health care which have been accommodated in the 1945 Constitution after amendments. So far, Indonesia has not been free from the threat of hunger, starvation, malnutrition and even death due to starvation. Indonesia even included in SUN (scaling up nutrition) UN because Indonesia is still experiencing serious nutritional problems for the people. Indonesia's position on the map of SUN program is equal with Ethiopia, Nepal, Bangladesh, Namibia, Mali, Sierra Leone, Rwanda, Peru, Mozambique, Burkina Faso, Laos, and Sri Lanka. Constitutionalization of right to food in some developing countries such as South Africa, India, Brazil and Mexico which have many similarities with Indonesia, it's proven by the rapid growth of citizen claims against the government's failure to perform its obligations. In the end this is a positive effect to stimulate government to be more serious in performing its obligations and can significantly reduce the number of hunger, malnutrition and severely malnourished. Constitutionalization of right to food in Indonesia urged to do.

**Key words:** Constitutionalization, right to food, hunger

### A. Pendahuluan

Hak atas pangan merupakan salah satu hak yang paling asasi bagi manusia yang telah menjadi bagian dari hak asasi manusia (HAM) internasional modern.<sup>1</sup> Sebagai hak, maka pemenuhannya harus dapat diklaim oleh tiap orang dan kelompok masyarakat, harus diwujudkan dalam prosedur yudisial yang memungkinkan masyarakat dapat mengklaimnya. Meskipun demikian baru sedikit negara yang sudah menetapkan dalam hukum domestiknya hak atas pangan sebagai hak yang dapat ditegakkan secara

1 Lauren Birchfield & Jessica Corsi, 2010, "Between Starvation and Globalization: Realizing the Right to Food in India", *Michigan Journal of International Law*, 31 Mich. J. Int'l L. 691

hukum (*legally enforceable*). *Justiciable nation right to food* akan membuktikan bagaimana keseriusan negara melaksanakan kewajibannya terhadap hak atas pangan. Afrika Selatan, India, Brazil juga Mexico merupakan sedikit negara yang dimaksud. Negara-negara ini secara eksplisit memasukkan hak atas pangan sebagai hak yang dapat dituntut di depan pengadilan dalam konstitusi mereka.<sup>2</sup>

Hak atas pangan mencakup empat sub sistem pangan, Gangguan pada satu sub sistem akan mengganggu sistem ruang lingkup pangan secara keseluruhan.<sup>3</sup> Ke empat sub sistem yang dimaksud adalah:<sup>4</sup>

- (1) ketersediaan pangan,
- (2) keamanan pangan,
- (3) ketahanan pangan
- (4) keberlangsungan pangan.

Pelanggaran terhadap hak atas pangan sesungguhnya telah terjadi di Indonesia, baik terhadap sub sistem 1, 2, 3 atau 4. Sebagai contoh misalnya pemenuhan kebutuhan pangan yang layak dan bergizi, masih menjadi masalah bagi masyarakat miskin di Indonesia. Bila kerawanan pangan diukur dari kriteria kebutuhan konsumsi minimum 2.100 Kkal per hari, maka pada tahun 2011, 60 persen penduduk Indonesia yang berpenghasilan rendah mengalami rawan pangan. Jumlah penderita busung lapar, gizi buruk bahkan kematian karena kelaparan akan terus meningkat.<sup>5</sup> Saat ini Indonesia menjadi salah satu negara yang masuk dalam program SUN (*scaling up nutrition*) PBB. Program SUN ini merupakan kegiatan PBB yang dilandaskan pada prinsip setiap orang berhak mendapatkan hak atas pangan dan gizi yang layak. Setiap negara yang masuk dalam program SUN ini otomatis sedang mengalami persoalan gizi serius bagi masyarakatnya. Posisi Indonesia di peta program SUN sejajar negara-negara dengan tingkat kelaparan dan kemiskinan yang

2 Michael J. McDermott, 2012, "Constitutionalizing an Enforceable Right to Food: A New Tool for Combating Hunger", 35 *B.C. Int'l & Comp. L. Rev.* 543, hlm. 543

3 Franciscus Welirang, 2007, *Revitalisasi Republik : Perspektif Pangan dan Kebudayaan*, Grafindo, Jakarta, hlm. 54-55.

4 Lihat General Comment No 12 tentang Right to Food

5 Videlya Esmerella, "Kelaparan dan HAM", diakses 6 Mei 2013 di <http://politik.kompasiana.com/2011/02/03/kelaparan-dan-ham-338106.html>

akut. Sebut saja Ethiopia, Nepal, Bangladesh, Namibia, Mali, Sierra Leone, dan Rwanda. Selain itu juga ada Peru, Mozambik, Burkina Faso, Laos, serta Sri Lanka.<sup>6</sup>

Tidak hanya itu banyaknya bahan pangan yang mengandung zat-zat berbahaya bagi kesehatan konsumennya<sup>7</sup>, ketergantungan pemerintah pada bahan pangan impor, tidak dimilikinya lagi kedaulatan pangan oleh pemerintah Indonesia, merupakan sedikit dari bukti lain adanya masalah dengan pemenuhan hak atas pangan di Indonesia.

Dari aspek hukum, akses setiap warganegara terhadap pangan harus dihargai, dilindungi dan dipenuhi. Pangan harus cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, bergizi, beragam, merata, dan terjangkau oleh daya beli masyarakat. Indonesia.<sup>8</sup> Konsep pangan dan gizi sebagai HAM tercantum di Pasal 25 deklarasi Universal HAM (DUHAM), "*Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*" yang sudah ditandatangani Indonesia tahun 1996.<sup>9</sup> Pasal 11(1) and (2) The International Covenant on Economic and Social Right (ICESCR) 1966. Aturan-aturan tersebut menurut Sukanya Pillay merupakan rangkaian hak atas standar kehidupan yang layak yang di dalamnya memuat hak atas makanan dan hak fundamental untuk terbebas dari rasa lapar yang merupakan merupakan bagian dari hak atas hidup yang diakui dalam Pasal 6 the *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR).<sup>10</sup>

6 Ade Jahran (editor), "Kualitas Gizi Indonesia Setara dengan Ethiopia". *Radar Kesehatan*, 5 April 2013, diakses 6 Mei 2013 di <http://www.radarbanten.com/read/berita/50/9884/Kualitas-Gizi-Indonesia-Setara-dengan-Ethiopia.html>

7 Macam-macam bahan makanan beserta zat yang berbahaya yang dikandungnya dapat dilihat di Nicholas Obolensky, 2012, "The Food Safety Modernization Act 2011: Too Little, too broad, Too Bad", 17 *Roger Williams U. L. Rev.* 887, hlm. 892; Lihat juga Nina W. Tarr, 2011, "Food Entrepreneurs and Food Safety Regulation", 7 *J. Food L. & Pol'y* 35, hlm.48-52

8 Purwiyatno Hariyadi, Dahrul Syah, & Nuri Andarwulan (editor), 2003, *Mewaspada Jebakan Pangan di Indonesia*, Rangkuman Hasil Oiskusi Panel "Kebijakan Pangan untuk Menangkal Jebakan Pangan" Jakarta 1 Nopember 2001, Jurusan Teknologi Pangan dan Gizi - Fakultas Teknologi Pertanian IPB, hlm.1

9 Sutarto Alimoeso, 2011, "Ketahanan pangan nasional dan Perum Bulog", Makalah yang disampaikan pada *series of lecture* dalam rangka Lustrum XIII Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada, 14 Mei 2011, hlm.2

10 Sukanya Pillay, (2009), "India Sinking: Threats to the Right to Food, Food Security & Development in an ERA of Economic Growth", dalam 27 *Windsor Y.B. Access to Just.* 127, hlm. 133.

Indonesia sudah meratifikasi baik ICCPR maupun ICESCR sehingga secara yuridis terikat untuk melaksanakan kewajiban menghormati, melindungi, memenuhi dan memajukan hak atas pangan terhadap seluruh warga negara Indonesia. Termasuk di dalam kewajiban ini adalah membentuk hukum nasional yang menjamin tidak adanya pelanggaran terhadap hak atas pangan. Ratifikasi ICCPR dan ICESCR telah memperkuat hak konstitusional untuk kehidupan minimum. Penguatan bagi rights/claim holders dalam hubungan politiknya dengan negara sebagai duty bearers untuk menuntut tanggung jawab negara di bidang ekosob, khususnya hak atas pangan di tingkat domestik dan Internasional.<sup>11</sup>

Sebagian negara sudah memasukkan hak atas pangan sebagai hak konstitusional yang justisiabel baik dalam konstitusi maupun undang-undang pelaksanaannya. Tanpa mekanisme penegakan hukum tingkat nasional pelanggaran terhadap hak atas pangan tidak akan dapat ditegakkan secara efektif.<sup>12</sup> Tulisan berikut ini akan menganalisis urgensi konstitusionalisasi hak pangan di Indonesia menjadi hak yang *enforceable* atau *justiciable*, sehingga warga yang menderita busung lapar, kurang gizi, mati kelaparan atau mengalami pelanggaran hak atas pangan lainnya memiliki dasar hukum yang kuat untuk menggugat pemerintah yang gagal melaksanakan kewajibannya memenuhi, menghormati atau melindungi hak atas pangan bagi warganya. Hal ini diharapkan akan memaksa negara menjadi lebih serius dalam melaksanakan kewajibannya.

#### B. Hak atas pangan dalam Hukum HAM Internasional

Konsep pangan dan gizi sebagai hak asasi ini telah tercantum pada deklarasi Universal HAM (DUHAM) yang diproklamasikan pada tanggal 10 Desember 1948.<sup>13</sup> Pasal 25 paragraf 1 UDHR 1948 menegaskan bahwa;

11 Rafendi Djanur, "Penguatan Status Legal Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dalam Konstitusi dan Sistem Hukum Nasional: Potensi dan Tantangan", Seminar dan Lokakarya Menuju Perlindungan dan Pemantauan yang Efektif Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya di Indonesia, Hotel Santika, Yogyakarta 16 - 18 April 2007, hlm. 10.

12 Michael J. McDermott, 2012, *Constitutionalizing an Enforceable Right to Food: A New Tool for Combating Hunger*, 35 B.C. Int'l & Comp. L. Rev. 543, hlm 544.

13 Purwiyatno Hariyadi, Dahrul Syah, & Nuri Andarwulan (editor), 2003, *Mewaspada Jebakan Pangan di Indonesia*, Rangkuman Hasil Oiskusi Panel "Kebijakan Pangan untuk Menangkal Jebakan Pangan"

*"Everyone has the right to a standard of living adequate for the well-being of himself and his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control."*<sup>14</sup>

Apa yang dideklarasikan dalam UDHR ini memang tidak otomatis mengikat secara hukum (legally binding) mengingat instrumen hukum internasional ini bentuknya hanya soft law. Pada tahun 1966 keseriusan masyarakat internasional terhadap hak ini ditunjukkan dengan memasukkan hak atas pangan dalam instrumen hukum yang lebih kuat posisinya yaitu dalam International Covenant on Economic, Social and Culture Right (ICESCR). Konvensi ini mulai berlaku tahun 1976, telah diratifikasi lebih dari 160 negara termasuk Indonesia. pasal 11 ICESCR menegaskan hak *"an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions."* bagi setiap orang. Pasal 11 (2) (a), mewajibkan negara untuk *"shall take measures to improve methods of production, conservation and distribution of food... by developing or reforming agrarian systems"*; Selanjutnya pasal 11(2)(b) juga mewajibkan negara untuk *"ensure an equitable distribution of world food supplies in relation to need."* Kedua pasal ini menurut Sukanya Pillay merupakan rangkaian hak yaitu hak atas standar kehidupan yang layak yang di dalamnya memuat hak atas makanan dan hak fundamental untuk terbebas dari rasa lapar yang merupakan bagian dari hak atas hidup yang diakui dalam Pasal 6 the International Covenant on 'Civil and Political Rights (ICCPR).<sup>15</sup> Indonesia sudah meratifikasi baik ICCPR maupun ICSECR melalui UU nomor 12 dan 11 Tahun 2006 sehingga secara yuridis terikat untuk melaksanakan kewajiban menghormati, melindungi, memenuhi dan memajukan hak atas pangan terhadap seluruh warga negara Indonesia. Termasuk di dalam kewajiban ini adalah membentuk hukum nasional implementasi hak atas pangan yang dijamin oleh kedua instrument internasional tersebut.

Jakarta 1 Nopember 2001, Jurusan Teknologi Pangan dan Gizi - Fakultas Teknologi Pertanian IPB, hlm.1.

<sup>14</sup> Lihat pasal 25 UDHR 1948

<sup>15</sup> Sukanya Pillay, (2009), "India Sinking: Threats to the Right to Food, Food Security & Development in an ERA of Economic Growth", dalam 27 Windsor Y.B. Access to Just. 127, hlm. 133.

Selanjutnya Pasal 27 (1) the Convention on the Rights of the Child menegaskan bahwa setiap anak memiliki hak *...to a standard of living adequate for the child's physical, mental or spiritual, moral and social development.*"

Di samping itu, hak pemenuhan kebutuhan pangan bagi setiap manusia juga tercantum dalam "Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action" pada 1996, dimana Indonesia ikut menandatangani.<sup>16</sup>

Tahun 1999, Komisi PBB untuk hak Ekonomi dan Sosial mengeluarkan panduan lebih lanjut dari ICESR ini dalam Beberapa General Comment. Khusus menyangkut hak atas pangan dimuat dalam General Comment (GC) Nomor 12.

Berdasarkan GC Nomor 12 hak atas pangan terpenuhi apabila: *..... every man, woman and child, alone or in community with others, has physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement.* Hal ini berarti bahwa negara wajib secara progresif mengimplementasikan semua ketentuan hak atas pangan, menggunakan semua sumber yang tersedia dengan cara:

1. menghormati hak atas pangan dengan cara tidak mengambil kebijakan-kebijakan yang menjadikan akses atas pangan menjadi sulit
2. Melindungi hak atas pangan dengan cara mencegah pihak-pihak lain mengganggu atau merusak akses pangan masyarakatnya demi tercukupinya pangan (*adequate food*)
3. Memenuhi hak atas pangan dengan cara secara pro aktif melaksanakan aktifitas yang ditujukan untuk memperkuat akses pangan masyarakatnya, memanfaatkan sumber-sumber alam yang tersedia seoptimal mungkin untuk menjamin kelangsungan hidup mereka dan memberikan bantuan langsung pada masyarakat yang tidak memiliki sumber-sumber (*resources*) sendiri melalui system kesejahteraan sosial<sup>17</sup>

16 Sutarto Alimoeso, 2011, "Ketahanan pangan nasional dan Perum Bulog", Makalah yang disampaikan pada *series of lecture* dalam rangka Lustrum XIII Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada, 14 Mei 2011, hlm.2

17 The Human Right to food and Agricultural Trade, diakses 15 April 2013 di <http://www.giz.de/Themen/en/dokumente/en-right-to-food-and-agricultural-trade.pdf>

Hak atas pangan juga mewajibkan negara dan perusahaan-perusahaan asal suatu negara tidak melaksanakan aktifitas-aktifitas serta kebijakan yang mengganggu hak atas pangan di negara lain.<sup>18</sup> GC juga menyatakan bahwa terpenuhinya hak atas pangan di atas tidak boleh mengganggu atau merampas pemenuhan hak fundamental yang lain seperti hak atas kesehatan, hak atas pendidikan, hak atas perumahan, dan lain-lain.

### C. *Justisiability* Hak atas Pangan

Hak atas pangan merupakan bagian dari hak ekonomi sosial budaya (ekosob). Selama ini sering ada persepsi keliru di masyarakat bahwa hak ekosob termasuk di dalamnya hak 'atas pangan' adalah hak yang tidak dapat dituntut di depan pengadilan (*non justiciable*). Hal ini karena ICESCR menetapkan pencapaian secara bertahap dan mengakui realitas keterbatasan sumber daya yang tersedia di masing-masing negara. Hal ini pula yang menjadikan banyak negara kurang serius dalam melaksanakan kewajibannya. Hak ini dilecehkan sebagai "bukan merupakan hak yang sebenarnya" alias sekedar "statemen politik".<sup>19</sup> Sebagaimana telah disampaikan di bagian pendahuluan, masih sedikit negara yang mengkonstitusionalisasikan atau memiliki undang-undang yang enforceable atau justisiabel di tingkat nasional, padahal efektifitas hukum internasional akan sangat tergantung pada etika baik dari masing-masing negara anggota masyarakat bangsa-bangsa.

Dewasa ini argumen *maximum available resources* atau *progressive realization* tidak dapat digunakan untuk mengesampingkan pemenuhan segera hak-hak tersebut. Hal ini dibuktikan dengan kehadiran Prinsip-prinsip Limburg yang semakin menegaskan dan memberi arah bagi setiap negara untuk tidak sekedar melihat hak-hak ekonomi, sosial dan budaya bersifat positif. Paragraf ke-16 prinsip-prinsip Limburg menegaskan: "*All States parties have an obligation to begin immediately to take steps towards full realization of the rights*

18 Report of Special Rapporteur on the Right to Food, United Nations Econ. & Soc. Council (Mar. 20, 2006), diakses di <http://www.righttofood.org/new/PDF/India%20PDF.pdf>.

19 Idrhal Kasim, 2007, "Implementasi Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya: Kerangka Normatif dan Standar Internasional", Disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Nasional tentang "Menuju Perlindungan dan Pemantauan yang Efektif Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya di Indonesia" yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hak Asasi Manusia UIN bekerjasama dengan Norwegian Centre for Human Rights (NCHR), di Yogyakarta, 16 April 2007.

*contained in the Covenant.*" Begitu juga dalam paragraf ke-22: *"Some obligations under the Covenant require immediate implementation in full by all States parties, such as the prohibition of discrimination in article 2(2) of the Covenant."* Dengan demikian anggapan selama ini mengenai *non-justiciable* dari hak atas pangan jelas menyesatkan. Negara memiliki kewajiban yang memiliki efek segera (*immediate effect*) melaksanakan kewajibannya memenuhi, melindungi, dan menghormati hak atas pangan warga Indonesia.<sup>20</sup>

#### D. Konstitusionalisasi Hak atas Pangan di Beberapa Negara

Perjanjian internasional mensyaratkan negara pihak untuk menghormati, memenuhi, dan melindungi hak atas pangan. Hak ini akan efektif apabila diimplementasikan dalam sistem hukum nasional. Bahasa konstitusi atau legislatif dapat memberikan *justiciable* pada hak atas pangan. Dalam litigasi kasus *People's Union for Civil Liberties* dinyatakan bahwa Esensi dari hak ekosob tidak akan memberikan efek nyata sampai negara mengakui *a justiciable national right to food*, memberikan *legal redress* dan memfasilitasi penerapan dan penegakan hukum hak tersebut.<sup>21</sup>

Pengakuan konstitusi atas hak ini masih sangat minimal. Beberapa negara yang telah mengkonstitusionalisasikan hak pangan menegaskan secara eksplisit hak atas pangan sebagai hak konstitusional yang *justiciable* terhadap semua warga. Beberapa negara lain mengakui secara lebih terbatas dalam konstitusi mereka yaitu hanya untuk orang-orang tertentu seperti . Pasal 82 Konstitusi Costa Rica misalnya menyatakan ....*The State shall provide food and clothing for indigent pupils, according to the law ....*". Adapun mayoritas negara lain sampai saat ini masih melihat hak atas pangan yang berasal dari perjanjian internasional hanya sebagai simbol dari *the global hunger concerns plaguing the poorest populations*.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Lihat Press Release, U.N. Dep't of Pub. Info., Gen. Assembly President, Opening Interactive Thematic Dialogue, U.N. Press Release GA/10819 (Apr. 6, 2009), diakses 27 April 2013 di <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/ga10819.doc.htm>.

<sup>22</sup> Lidija Khuth & Margareth Vidar, "Food & Agriculture organization of the UN", Constitutional and Legal Protection of The Right to Food Around The world, diakses januari 2013 di [http://www.fao.org/righttofood/publill/constitutional\\_2011.pdf](http://www.fao.org/righttofood/publill/constitutional_2011.pdf); lihat juga Lauren Birchfield & Jessica Corsi, 2010, *Between Starvation and Globalization: Realizing the Right to Food in India*, 31 MICH. J. INT'L L. 691, hlm. 697-98.

Konstitusi Afrika Selatan mengalami perkembangan luar biasa pasca apartheid 1996. Konstitusi ini secara eksplisit menetapkan dapat dituntutnya di depan pengadilan (*justiciabel*) hak ekonomi sosial termasuk di dalamnya hak atas kesehatan, keamanan sosial, bantuan sosial, hak atas air dan hak atas pangan. Pasal 27 konstitusi negara ini menegaskan adanya hak untuk memperoleh *sufficient food and water*. Konstitusi mewajibkan negara untuk melakukan tindakan legislasi demi pencapaian realisasi yang progresif dari hak tersebut. Konstitusi juga menekankan pentingnya nutrisi bagi anak-anak. Konstitusi menjamin setiap anak berhak atas *basic nutrition*. Lebih lanjut, konstitusi negara ini juga menyatakan bahwa Hak-hak ekosob termasuk di dalamnya hak atas pangan sebagai hak yang *legally enforceable*, memberikan hak pada korban kelaparan suatu cara untuk mengajukan tuntutan hukumnya (*legal redress*).<sup>23</sup>

Keberhasilan tuntutan warga terhadap hak atas air di pengadilan dalam kasus *City of Johannesburg v. Mazibuko*, menjadi pembelajaran bahwa hak ekosob termasuk hak atas pangan ternyata dapat dituntut. Dalam kasus ini *the South African Supreme Court of Appeal* menyatakan bahwa pemerintah daerah telah melanggar Pasal 27(1) konstitusi ketika membatasi penggunaan air bagi masyarakat yang sangat miskin di Phiri 25 liter per hari.<sup>24</sup> Kebijakan pemerintah daerah ini sebenarnya merujuk pada ketentuan nasional untuk menjamin ketercukupan air dan melindungi lingkungan. Namun demikian menurut pengadilan, pemerintah daerah tidak boleh hanya merujuk pada ketentuan nasional tanpa mengevaluasi kebutuhan masyarakat lokal setempat untuk mewujudkan *an adequate standard of living*. *The Court of Appeal* selanjutnya memerintahkan pemerintah daerah untuk menyediakan 45 liter air gratis sehari untuk setiap warga yang sangat miskin. Putusan ini menurut pengadilan sebagai pelaksanaan pasal 27 konstitusi yang mewajibkan negara dan pemerintah daerah untuk mengundang dan menegakkan aturan yang menjamin pemenuhan minimum hak ekosob. Pasal 27 mensyaratkan pemerintah daerah untuk mengevaluasi dan menetapkan standar minimum hak ekosob tidak tergantung semata-mata pada penetapan minimum nasional. Pengadilan juga menegaskan bahwa Pasal 27 konstitusi yang

23 Michael J., McDermott, op.cit., hlm. 551-552.

24 *Mazibuko v. Johannesburg* 2010 (4) SA 1 (CC) paragraf 17 (S. Afr.).

mengatur tentang hak atas pangan, air dan kesehatan adalah tidak tanpa batas, tetapi menyesuaikan pada sumber daya alam yang tersedia juga kemampuan keuangan masing-masing pemerintah daerah.<sup>25</sup> Hal ini penting untuk menjamin terpenuhinya hak setiap orang akan ketersediaan air yang cukup, tidak hanya masyarakat yang sangat miskin saja. Untuk mendukung kesimpulannya pengadilan merujuk pada General Comment nomor 15 UN Committee tahun 2002 yang menyatakan bahwa .... *the human right to water is indispensable for leading a life in human dignity* and a *"prerequisite for the realization of other human rights"*.

Meskipun hak atas pangan di Afrika Selatan dibatasi oleh sumber daya yang tersedia namun tahun 2004 dalam kasus *West Coast Rock Lobster Ass'n v. Minister of Environmental Affairs & Tourism*, yang diajukan oleh 'traditional "artisanal" fisherman', menunjukkan bahwa ..... *a right to food would supersede other policy objectives*. Hal ini berarti hak atas pangan diprioritaskan dari yang lain.<sup>26</sup>

Dalam kasus ini pengadilan menolak permohonan yang diajukan asosiasi nelayan komersial supaya pemerintah Afrika Selatan tidak mengecualikan nelayan tradisional dari larangan menangkap lobster dan jenis ikan tertentu dalam *commercial fishing law*. Namun demikian pengadilan mendukung apa yang dinyatakan oleh *The Minister of Environmental Affairs and Tourism* bahwa pengecualian diperlukan untuk mewujudkan kebutuhan riil ekonomi sosial masyarakat nelayan tradisional. Pengadilan memerintahkan pemerintah untuk mengidentifikasi hak-hak nelayan tradisional yang dipengaruhi oleh *Marine Living Resources Act 18 of 1998 (MLRA)* dan mengizinkan mereka untuk menangkap dalam jumlah yang terbatas *offish and lobsters* untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka dan keluarganya<sup>27</sup>. Kasus ini menunjukkan bahwa pemerintah Afrika Selatan dan pengadilan menyeimbangkan hak untuk kebutuhan dasar dengan kebijakan yang lain. Adalah penting

25 Mazibuko, 2010 (4) SA 1 paragraf. 26-27 & 30. Pengadilan juga mencatat bahwa Pengadilan konstitusi dalam kasus *Soo-bramoney v. Minister of Health*, menyatakan bahwa ..... *that state obligations under sections 26 and 27, establishing numerous social and economic rights, are dependent on resources being available and that rights can be limited if resources are lacking*.

26 Anniken Skonhort & Ambra Gobena, 2009, "Food & Agriculture Organisation of the UN Fisheries and The Right to Food", diakses 3 Mei 2013 di [http://www.fao.org/righttofood/publi09/Fisheries\\_en.pdf](http://www.fao.org/righttofood/publi09/Fisheries_en.pdf).

27 Ibid.

menurut pengadilan untuk mengizinkan masyarakat miskin, yang secara tradisional menggantungkan hidupnya pada sumber daya alam maritim untuk kelangsungan hidupnya untuk diprioritaskan dari tujuan kebijakan pemerintah yang lain.<sup>28</sup>

Tidak jauh berbeda dengan konstitusi Afrika Selatan, konstitusi India juga memberikan pondasi yang kuat bagi *justiciable right to food*. Pasal 47 konstitusi negara ini berisikan kewajiban negara untuk terus meningkatkan level nutrisi dan standar kehidupan masyarakat. Sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Pasal 47 adalah Pasal 21 tentang *a justiciable right to life*, dimana pengadilan tertinggi India menafsirkan bahwa hak atas pangan dan air merupakan bagian yang melekat pada hak hidup.

Dalam kasus *People's Union for Civil Liberties*, pengadilan memerintahkan pemerintah untuk menyediakan program bantuan nutrisi. Adapun dalam kasus *Mullin v. Administrator*, pengadilan menyatakan bahwa Pasal 21 Konstitusi India tentang hak hidup harus ditafsirkan sebagai ..... *more than "mere animal existence."* Hak hidup menurut pengadilan mencakup ..... *the right to live with human dignity and all that goes along with it, namely, the bare necessities of life such as adequate nutrition, clothing and shelter.*" Sama dengan kasus *Mazibuko di Afrika Selatan*, dalam kasus *the Mullin*, Pengadilan India mengakui adanya tanggung jawab pemerintah untuk menyediakan pangan pada level yang cukup untuk kelangsungan hidup warganya. Kedua pengadilan ini mengakui adanya kewajiban pemerintah untuk menyediakan pangan, air, dan kebutuhan hidup lain yang penting sesuai dengan tingkat pembangunan ekonomi.<sup>29</sup>

Kasus lain di India yang cukup terkenal adalah kasus *Jagannath v. India*. Dalam kasus ini, Jagannath, penggugat yang mewakili penduduk desa nelayan yang miskin meminta pengadilan memerintahkan negara untuk mematuhi undang-undang lingkungan dan pantai, melindungi ekologi pantai yang rusak akibat pencemaran yang dilakukan industri yang mengancam kehidupan masyarakat pantai. Dalam putusannya akhirnya

28 *West Coast Rock Lobster* 2008 ZAWCHC 123 paragraf 11, 53, 55, sebagaimana dikutip oleh Michael J., McDermott, op.cit., hlm. 553.

29 Michael J., McDermott, op.cit., hlm.554.

Mahkamah Agung India memerintahkan negara untuk mewajibkan perusahaan-perusahaan pencemar membayar ganti rugi atas pengrusakan lingkungan yang telah mereka lakukan. Pengadilan menyatakan pula bahwa .... *Such polluter pays principles fall within the government's constitutional duties to ensure the "right to life" and raise the level of nutrition and the standard of living to improve public health.*" Mahkamah Agung juga menegaskan bahwa Pasal 21 tentang hak hidup harus dibaca bersama-sama dengan Pasal 47 tentang hak atas pangan untuk memberikan landasan hukum pada masyarakat yang menghadapi ketidakamanan nutrisi akibat kegagalan pemerintah melindungi lingkungan<sup>30</sup>

Dalam kasus *Pattnayak v. State of Orissa*, pengadilan berupaya memutuskan tindakan apa yang harus dilakukan pemerintah untuk merespon kelaparan yang merebak di masyarakat India (*human starvation*). Kasus ini berupaya mengkonsolidasikan dua tuntutan yang terpisah. Tuntutan pertama meminta Mahkamah Agung India memberikan arahan pada pemerintah untuk mencegah terjadinya kelaparan. Adapun yang lain adalah tuntutan melawan putusan pengadilan distrik yang mengingkari fakta adanya kelaparan yang mengakibatkan kematian di distrik Kalahandi. Penggugat menyatakan bahwa penduduk miskin terpaksa menjual anak-anak mereka dan melakukan tindakan-tindakan ekstrem lainnya untuk mencegah kelaparan. Penggugat menyatakan pula bahwa pemerintah memiliki kewajiban hukum untuk mengambil tindakan secepatnya mencegah *starvation death*. Akhirnya pengadilan memerintahkan negara bagian Orissa menginvestigasi semua kasus kelaparan dan menjamin pemenuhan hak atas pangan. Pengadilan juga menyatakan bahwa negara wajib mengimplementasikan program untuk memitigasi kelaparan. Pemerintah diharuskan menyediakan bantuan nutrisi untuk 20.000 orang, mendanai proyek pembangunan irigasi, menyediakan akses air minum, menginisiasi bantuan pertanian dan melakukan penjualan beras dengan harga khusus di distrik Kalahandi<sup>31</sup>

Konstitusionalisasi hak atas pangan di India membawa dampak positif bagi pemenuhan dan perlindungan hak tersebut. Masyarakat tidak ragu

30 Ibid.

31 Ibid, hlm.555.

lagi mengajukan gugatan ke pengadilan untuk mendapatkan management yang efektif distribusi bahan pangan ke publik. Dapat dikatakan telah terjadi revolusi terhadap pendekatan nasional mengatasi kelaparan dan bantuan nutrisi Tahun 2011 tercatat ada 108 perintah pengadilan yang menciptakan atau meningkatkan program bantuan nutrisi dan memperkuat gerakan pangan nasional.<sup>32</sup>

Salah satu perintah pengadilan yang penting tercatat pada Desember 2006 dimana pengadilan menyatakan bahwa pengadilan telah gagal mengimplementasikan program bantuan nutrisi untuk anak-anak dan memerintahkan semua negara bagian untuk meningkatkan *budget* untuk merealisasikan program tersebut. Pengadilan memerintahkan negara bagian dan pemerintah pusat untuk mengalokasikan 2-3 *rupee* perorang perhari untuk supplement nutrisi dan anak-anak yang kurang gizi dibawah 3 tahun, ibu-ibu hamil serta ibu-ibu yang menyusui. Dengan demikian dapat diakui bahwa negara benar-benar mengakui *legally enforceable right to food* dan menyediakan pendanaan nasional minimu untuk mendukung program yang menjamin realisasi hak tersebut.<sup>33</sup>

Konstitusionalisasi hak atas pangan juga dilakukan oleh Brazil. Setelah meratifikasi ICESCR pada tahun 1992, Brazil mengamandemen konstitusinya tahun 2010 yang menegaskan secara eksplisit hak atas pangan sebagai hak konstitusional yang *justiciable*.<sup>34</sup> Keberhasilan ini tidak lepas dari kampanye anti kemiskinan dan kelaparan yang memobilisasi 3 juta warga untuk berpartisipasi menekan pemerintah memprogramkan kesehatan publik, bantuan nutrisi dan mengkonstitusionalisasikan hak-hak tersebut. Perjuangan ini mulai menampakkan hasil ketika Pemerintah Brazil kemudian mendirikan *Conselho Nacional de Seguranca Alimentar e Nutricional* (National Council on Food and Nutritional Security) (CONSEA), yang tugasnya menginvestigasi dan mencegah kelaparan dan kurang gizi. Dalam perkembangannya, Pasal 6 Konstitusi Brazil setelah amandemen mengakui *justiciable national right to*

32 Basudeb Guha-Khasnobis & S. Vivek, *The Rights-Based Approach to Development: Lessons from the Right to Food Movement in India*, dalam Basudeb Guha-Khasnobis dkk (editors), 2007, *Food insecurity, Vulnerability and Human Rights failure* hlm.308 Lihat juga Mike Wooldridge, (2000), *Drought Threatening Livestock*, BBC NEWS diakses 12 April 2013 di [http://news.bbc.co.Uk/2/hi/south\\_asia/732548.stm](http://news.bbc.co.Uk/2/hi/south_asia/732548.stm).

33 *ibid.*

34 Michael J., McDermott, *op.cit.*, hlm.558.

*food*. Pasal hasil amandemen ini menambahkan hak-hak yang sudah dijamin sebelumnya dalam pasal 6 sebelum amandemen (1998) meliputi "*education, health, work, housing, leisure, security, social security, protection of motherhood and childhood, and assistance to the destitute*" sebagai hak sosial yang dilindungi konstitusi. Dampak dari dimasukkannya hak atas pangan dalam konstitusi ini menjadikan hak atas pangan tidak sekedar hak yang diperlukan tetapi menjadi hak konstitusional yang dapat dituntut akuntabilitasnya pada pemerintah untuk menegakkan dan mengimplementasikan program bantuan nutrisi untuk mencegah kelaparan, dan kurang gizi.<sup>35</sup>

Catatan penting bagi Brazil yang sedikit berbeda dengan yang terjadi di Afrika Selatan dan India adalah meskipun Brazil sudah mengkonstitusionalisasikan hak atas pangan dalam konstitusi hasil amandemen tahun 2010 namun negara ini belum dapat merealisasikan sepenuhnya hak tersebut. Pengamat internasional mencatat bahwa ketidakstabilan politik dan keuangan Brazil masih mengancam pendanaan dan pengimplementasian program nasional untuk menjamin dan melindungi hak atas pangan warga Brazil. Meskipun demikian, satu dekade terakhir ini Brazil sudah menunjukkan kemajuan yang luar biasa dalam pengakuan dan pemenuhan hak atas pangan dalam sistem hukumnya, meskipun 40% warga Brazil masih menghadapi bayang-bayang ketidakamanan pangan<sup>36</sup>

Di Mexico, konstitusionalisasi hak atas pangan dilakukan tahun 2006. Pasal yang paling eksplisit adalah pasal 2B (III) & (VIII) yang mewajibkan pemerintah federal, juga negara bagian untuk memajukan akses pelayanan kesehatan bagi masyarakat adat dan anak-anak dengan menyediakan program bantuan sosial dan nutrisi. Selanjutnya Pasal 4 memberikan pada setiap orang hak perlindungan kesehatan dan khusus bagi anak-anak diberikan hak atas pangan, kesehatan dan pendidikan. Pasal 18 mewajibkan pemerintah untuk membangun sistem pidana yang menyiapkan para eks narapidana kembali ke masyarakatnya dengan menyediakan tidak hanya akses pendidikan

35 Olivier De Schutter, (2010) *Right to Food as a Constitutional Right in Brazil*, diakses 12 April 2013 di <http://www.youtube.com/watch?v=SbZelCLdd6Q>.

36 Thais dkk, 2010, "Food, & Agriculture Organization of the UN, *exigibilidade : mechanism to claim the Human Right to adequate Food in Brazil*" diakses 12 April 2013 [http://www.fao.org/righttofood/publi0/Exigibilidade\\_Dec-2010.pdf](http://www.fao.org/righttofood/publi0/Exigibilidade_Dec-2010.pdf), hlm. 14.

tapi perlindungan kesehatan tanaman. Adapun pasal 27 mengakui tanah dan air adalah penting untuk produksi pertanian dan kelangsungan hidup masyarakat. Pasal ini tidak secara eksplisit mengatur hak atas pangan tetapi dengan memajukan produksi pangan dan kelangsungan hidup masyarakat secara tersirat negara berupaya memajukan hak atas pangan bagi warganya..

Dari contoh-contoh konstitusionalisasi hak pangan di beberapa negara tersebut di atas dapat dikemukakan bahwa keempat negara tersebut memiliki kemiripan dengan Indonesia seperti merupakan *newly industrialized countries*; sedang mengalami pertumbuhan ekonomi; memiliki masyarakat kelas menengah yang besar; masih mengalami masa transisi dari sektor agraris menuju sektor industri dan masih menghadapi masalah kemiskinan, kelaparan dan kurang gizi. Melalui konstitusionalisasi hak pangan diikuti penafsiran yang aktif dari pengadilan mereka yang perspektif HAM maka hak atas pangan di negara-negara tersebut tidak sekedar menjadi wacana politik tetapi benar-benar dapat dituntut pelaksanaannya. Konstitusionalisasi telah membuat hak pangan menjadi *justiciable* dan *enforceable*. Pemerintah tidak bisa lagi meminggirkan hak atas pangan.

#### E. Urgensi Konstitusionalisasi Hak atas Pangan di Indonesia

Bagi negara-negara penganut *dualist system*, perjanjian internasional tidak akan menimbulkan efek hukum pada hukum nasional kecuali perjanjian tersebut masuk kategori *self executing treaties*, tidak bertentangan dengan hukum nasional atau sudah di transformasikan atau diinkorporasikan ke dalam hukum nasional. Hal ini ditunjukkan oleh praktek Mexico dan Afrika Selatan. Meskipun keduanya sudah meratifikasi ICESCR tidak otomatis bisa digunakan oleh warga sebagai dasar untuk menuntut pemerintah melaksanakan isi perjanjian tersebut.<sup>37</sup> Baru setelah hak tersebut dikonstitusionalisasikan dalam sistem hukum mereka barulah hak tersebut menjadi efektif.

Meskipun Indonesia bukan penganut *dualist* murni namun fakta bahwa perjanjian internasional yang sudah diratifikasi akan menjadi lebih efektif bila

<sup>37</sup> Michael J., McDermott, *op.cit.*, hlm. 565-566.

sudah ditransformasikan atau diinkorporasikan ke dalam hukum nasional tidaklah dapat dipungkiri.<sup>38</sup> Indonesia sudah meratifikasi ICESCR melalui UU nomor 11 Tahun 2005 yang di dalamnya memuat hak atas pangan yang kemudian dijabarkan lebih detail dalam general Comment ICESCR Nomor 12. Namun demikian sampai sekarang komitmen pemerintah terhadap pemenuhan, perlindungan dan penghormatan terhadap hak ini masih rendah sekali.

Rendahnya komitmen ini nampak dari tidak tercantumnya secara eksplisit hak atas pangan sebagai hak konstitusional yang *justiciable* dalam konstitusi hasil amandemen. Hal ini berbeda dengan diakuinya secara eksplisit hak atas pendidikan, hak atas pekerjaan, hak atas pelayanan kesehatan. Dapat disebutkan misalnya pasal 34(3) yang menyatakan bahwa negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Selanjutnya Pasal 31(4) yang mewajibkan negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Menjadi pertanyaan mengapa hak atas pangan yang tidak kalah pentingnya dengan hak pendidikan dan kesehatan tidak dikonstitusionalisasikan juga, supaya pemerintah lebih serius melaksanakan hak tersebut? Negara tidak akan mendapatkan sumber daya manusia yang handal, generasi pengganti yang cerdas apabila masyarakat Indonesia masih bergulat dengan kelaparan, busung lapar dan gizi buruk. Akan sia-sia negara mewajibkan alokasi minimal 20% anggaran untuk pendidikan apabila anak-anak yang akan dididik mengalami kelaparan, kurang gizi, dan busung lapar.

Dalam Konstitusi Indonesia, satu-satunya pasal yang dapat dijadikan rujukan adalah pasal 28 A yang mengakui adanya hak hidup serta berhak mempertahankan hidup. Dengan penafsiran luas memang hak atas pangan

38 Sebagai contoh misalnya perdebatan dikalangan hakim mahkamah agung Indonesia di masa lalu ketika beberapa hakim menolak melaksanakan putusan arbitrase asing meskipun Indonesia sudah meratifikasi Konvensi new York 1958 tentang pengakuan dan pelaksanaan putusan arbitrase asing dengan alasan belum dibuatkan undang-undang pelaksanaan dari konvensi tersebut. Sementara beberapa hakim agung yang lain berpendapat bahwa perjanjian internasional yang sudah diratifikasi bisa langsung diterapkan tanpa harus menunggu dibuatkan undang-undang nasionalnya lebih dulu.

dapat dimasukkan ke dalam pasal ini karena pangan memang penting untuk mempertahankan hidup. Namun demikian mengapa hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang sebenarnya juga dapat dimasukkan ke dalam pasal 28 A diatur tersendiri secara eksplisit? Nampak jelas bahwa di mata para pengamandemen UUD 1945 hak atas pangan dianggap tidak sepenting hak atas kesehatan. Padahal faktanya Indonesia masih menghadapi masalah gizi yang serius sehingga dimasukkan dalam Program SUN (*scaling up nutrition*) PBB.

Belajar dari kasus Afrika Selatan, India, Brazil dan Mexico pemenuhan dan perlindungan hak atas pangan mengalami perkembangan pesat pasca dikonstitusionalisasikan secara eksplisit sebagai hak konstitusional warga yang *justiciabel* dan *enforceable*, dimana konstitusi secara eksplisit mewajibkan pemerintah mengambil tindakan-tindakan yang cepat dan progresif memenuhi hak atas pangan, mengurangi atau menghapuskan kelaparan, busung lapar atau gizi buruk. Konstitusionalisasi hak pangan yang kemudian dijabarkan lebih detail dalam peraturan-peraturan pelaksanaannya terbukti bisa meningkatkan kualitas pemenuhan, perlindungan dan penghormatan hak pangan di negara-negara yang memiliki banyak kemiripan dengan Indonesia itu. Perlindungan hak pangan secara eksplisit dan justisiabel dalam konstitusi dipandang sebagai cara yang ideal untuk melindungi hak-hak dasar manusia yang berasal dari ICESCR. Pendekatan superioritas ini akan lebih memberikan kekuatan pada hak yang sering dipinggirkan dan dilanggar oleh pemerintah itu.<sup>39</sup>

Persoalan bahwa pangan dapat diatur melalui undang-undang pelaksana seperti UU nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan<sup>40</sup> merupakan

39 Jesse Burgess, "Let Them Eat Cake: Constitutional Right to Food", 18 Willamette J. Int'l L. & Disp. Resol. 256, hlm. 270. Pendapat senada dapat dibaca di Smita Narula, op.cit, hlm. 44, Karen Kong, (2009), *The Right to Food for All: A Rights-Based Approach to Hunger and Social Inequality*, 32 Suffolk Transnat'l L. Rev. 525, hlm. 542; juga Food and Agriculture Organization, *Implementation at the National Level: the Right to Food in Practice* (2006), available at [http://www.fao.org/docs/eims/upload/214719/AH189\\_en.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/214719/AH189_en.pdf).

40 Undang-undang sudah memuat beberapa kewajiban pemerintah terhadap hak atas pangan. Pasal 44 misalnya mewajibkan pemerintah melakukan tindakan untuk mengatasi Krisis Pangan. Pasal 46 mewajibkan pemerintah mewujudkan keterjangkauan Pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan. Pasal 51 mewajibkan pemerintah mengatur Perdagangan Pangan untuk stabilisasi pasokan dan harga Pangan, terutama Pangan Pokok. Pasal 58 menegaskan bahwa pemerintah bertanggung jawab dalam penyediaan dan penyaluran Pangan Pokok dan/atau Pangan lainnya sesuai dengan kebutuhan,

hal yang berbeda dengan urgensi konstitusionalisasi hak pangan. Keberadaan Undang-undang pelaksana itu memang keharusan sebagai penjabaran dan tindak lanjut konstitusi, namun pengakuan secara eksplisit hak atas pangan sebagai hak konstitusional yang justiciable dan enforceable, yang harus dipenuhi, dilindungi dan dihormati oleh negara merupakan satu hal yang sangat *urgent* untuk dilakukan bila negara ingin menunjukkan komitmennya terhadap hak atas pangan.

#### F. Penutup

Konstitusionalisasi hak pangan di Indonesia sangat *urgent* untuk dilakukan. Ada lima argumen yang dapat diajukan untuk mendukung statement ini. *Pertama*, sampai saat ini Indonesia masih menghadapi masalah gizi yang serius sehingga masuk program SUN PBB. *Kedua*, Hak atas pangan tidak kalah penting dengan hak atas pendidikan dan hak atas kesehatan yang telah lebih dulu dikonstitusionalisasikan secara eksplisit dalam UUD 1945 hasil amandemen. *Ketiga*, Konstitusionalisasi hak atas pangan di beberapa negara yang memiliki banyak kemiripan dengan Indonesia terbukti bisa mengubah paradigma pemerintah di negara-negara tersebut yang semula abai terhadap hak ini menjadi lebih serius terhadap hak pangan dan terbukti pula bisa menekan angka kelaparan, busung lapar, kurang gizi, bahkan kematian karena kelaparan. *Keempat*, Mengkonstitusionalisasikan kewajiban pemerintah untuk mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan secepatnya secara progresif untuk mencegah terjadinya kelaparan, busung lapar, dan gizi buruk sangat penting dilakukan untuk mendapatkan sumber daya manusia Indonesia yang berkualitas sehingga dapat bersaing dengan sumber daya manusia dari negara-negara lain. *Kelima*, hak yang berasal dari

baik bagi masyarakat miskin, rawan Pangan dan Gizi, maupun dalam keadaan darurat. Meskipun sudah memuat berbagai kewajiban sebagaimana disebutkan di atas 'namun undang-undang ini tidak memuat mekanisme yang harus dilakukan masyarakat yang terlanggar haknya untuk menuntut pemerintah yang gagal melaksanakan kewajibannya. Catatan yang lain adalah apabila pelaku usaha pangan atau orang yang memproduksi pangan dapat dipidanakan apabila melanggar ketentuan-ketentuan dalam undang-undang pangan (Lihat pasal 133-148), namun tidak ada satupun pasal yang memuat sanksi serupa bagi pejabat pemerintah yang gagal melaksanakan kewajibannya, kecuali apabila pejabat tersebut melakukan pembantuan tindak pidana yang dilakukan oleh pelaku usaha dan orang yang memproduksi pangan (Lihat pasal 147 UU Nomor 18 tahun 2012

suatu perjanjian internasional yang telah diratifikasi akan lebih efektif bila sudah ditransformasikan atau diinkorporasikan ke dalam hukum nasional. Pendekatan superioritas suatu instrumen hukum dibantu penafsiran dan penegakan hukum yang progresif oleh hakim di pengadilan akan memberi jaminan yang lebih besar perlindungan dan pemenuhan hak atas pangan di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alimoeso, Sutarto, 2011, "Ketahanan pangan nasional dan Perum Bulog", Makalah yang disampaikan pada *series of lecture* dalam rangka Lustrum XIII Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada, 14 Mei 2011
- Birchfield, Lauren & Corsi, Jessica, 2010, *Between Starvation and Globalization: Realizing the Right to Food in India*, 31 Mich.J.Int'L L. 691, hlm.691-733
- Burgess, Jesse, 2010, "Let Them Eat Cake:Constitutional Right to Food", 18 *Willamette J. Int'l L. & Disp. Resol.* 256, hlm.256-272
- Djamin, Rafendi "Penguatan Status Legal Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dalam Konstitusi dan Sistem Hukum Nasional: Potensi dan Tantangan", *Seminar dan Lokakarya Menuju Perlindungan dan Pemantauan yang Efektif Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya di Indonesia*, Hotel Santika, Yogyakarta 16 - 18 April 2007
- Esmerella, Videlya "Kelaparan dan HAM", diakses 6 Mei 2013 di <http://politik.kompasiana.com/2011/02/03/kelaparan-dan-ham-338106.html>
- Guha, Basudeb -Khasnobis & S. Vivek, *The Rights-Based Approach to Development: Lessons from the Right to Food Movement in India*, dalam Basudeb Guha-Khasnobis dkk (editors), 2007, *Food insecurity, Vulnerability and Human Rights failure* hlm.308
- Hariyadi, Purwiyatno; Dahrul Syah, & Nuri Andarwulan (editor), 2003, *Mewaspadai Jebakan Pangan di Indonesia*, Rangkuman Hasil Diskusi Panel "Kebijakan Pangan untuk Menangkal Jebakan Pangan" Jakarta 1 Nopember 2001, Jurusan Teknologi Pangan dan Gizi - Fakultas Teknologi Pertanian IPB
- Jahran, Ade (editor), "Kualitas Gizi Indonesia Setara dengan Ethiopia". Radar Kesehatan, 5 April 2013, diakses 6 Mei 2013 di <http://www.radarbanten.com/read/berita/50/9884/Kualitas-Gizi-Indonesia-Setara-dengan-Ethiopia.html>

- Kbuth, Lidija & Vidar, Margareth "Food & Agriculture organization of the UN", Constitutional and Legal Protection of The Right to Food Around The world, diakses januari 2013 di [http://www.fao.org/righttofood/publil/constitutional\\_2011.pdf](http://www.fao.org/righttofood/publil/constitutional_2011.pdf)
- Kong, Karen (2009), The Right to Food for All: A Rights-Based Approach to Hunger and Social Inequality, 32 Suffolk Transnat'l L. Rev. 525, hlm.525-561
- "Food and Agriculture Organization, Implementation at the National Level: the Right to Food in Practice (2006), diakses 1 Mei 2013 di [http://www.fao.org/docs/eims/upload/214719/AH189\\_en.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/214719/AH189_en.pdf).
- McDermott, Michael J., 2012, "Constitutionalizing an Enforceable Right to Food: A New Tool for Combating Hunger", 35 B.C. Int'l & Comp. L. Rev. 543, hlm 543-574
- Obolensky, Nicholas 2012, "The Food Safety Modernization Act 2011: Too Little, too broad, Too Bad", 17 Roger Williams U. L. Rev. 887, hlm.887-931
- Pillay, Sukany (2009), "India Sinking: Threats to the Right to Food, Food Security & Development in an ERA of Economic Growth", dalam 27 Windsor Y.B. Access to Just. 127, hlm.127-166
- Schutter, Olivier De (2010) *Right to Food as a Constitutional Right in Brazil*, diakses 12 April 2013 di <http://www.youtube.com/watch?v=SbZeICLdd6Q>.
- Skonhort, Anniken & Gobena, Ambra, 2009, "Food & Agriculture Organisation of the UN Fisheries and The Right to Food", diakses 3 Mei 2013 di [http://www.fao.org/righttofood/publi09/Fisheries\\_en.pdf](http://www.fao.org/righttofood/publi09/Fisheries_en.pdf).
- Tarr, Nina W. 2011, "Food Entrepreneurs and Food Safety Regulation", 7 J. Food L. & Pol'y 35,
- Welirang, Franciscus 2007, *Revitalisasi Republik : Perspektif Pangan dan Kebudayaan*, Grafindo, Jakarta
- Thais dkk, 2010, "Food, & Agriculture Organization of the UN, exigibilidade : mechanism to claim the Human Right to adequate Food in Brazil" diakses 12 April 2013 [http://www.fao.org/righttofood/publi10/Exigibilidade\\_Dec-2010.pdf](http://www.fao.org/righttofood/publi10/Exigibilidade_Dec-2010.pdf)

# Urgensi Konstitusionalisasi Hak Atas Pangan di Indonesia

ORIGINALITY REPORT

0%

SIMILARITY INDEX

PRIMARY SOURCES

EXCLUDE QUOTES OFF  
EXCLUDE BIBLIOGRAPHY ON

EXCLUDE MATCHES < 2%