

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Program Food Estate di inisiasi sebagai respon terhadap ketahanan pangan yang telah menjadi salah satu isu mendesak dalam agenda pembangunan global abad ke-21. Menurut laporan yang dirilis oleh *Global Network Against Food Crisis (GRFC)* dan *Food and Agriculture Organization (FAO)* pada akhir 2019, setidaknya terdapat 135 juta orang di 55 negara yang mengalami krisis pangan akut.¹ Kondisi ini menyebabkan 75 juta anak mengalami gangguan pertumbuhan dan 17 juta lainnya terdampak malnutrisi pada tahun 2019.² Data yang dirilis ini menunjukkan angka tertinggi dampak krisis pangan dan malnutrisi sejak laporan pertama pada tahun 2017. Dalam pernyataan lainnya, Sekretaris Jendral PBB, António Guterres menegaskan bahwa saat ini masyarakat global berada di ambang krisis pangan akut setidaknya untuk 50 tahun ke depan.

"Unless immediate action is taken, it is increasingly clear that there is an impending global food emergency that could have long-term impacts on hundreds of millions of children and adults," he said. We need to act now to avoid the worst impacts of our efforts to control the pandemic."

"Cukup jelas bahwa adanya keadaan darurat pangan global yang jika tidak segera diatasi, akan berdampak jangka panjang terhadap jutaan anak dan orang tua. Tindakan diperlukan sekarang untuk menghindari skenario terburuk dalam kondisi pandemi", demikian pernyataan António pada Juni 2020.³

Keprihatinan global terhadap krisis pangan ini telah direspon melalui komitmen bersama negara-negara di dunia dalam kerangka Tujuan Pembangunan

¹FAO Reports, "2020 Global Report on Food Crisis", <https://openknowledge.fao.org>, dikunjungi pada tanggal 5 September 2025 Jam 17.20.

² *Ibid.*

³ Fiona Harvey, "World faces worst food crisis for at least 50 years: UN warns", <https://www.theguardian.com>, dikunjungi pada tanggal 6 September 2025 Jam 09.14.

Berkelanjutan *Sustainable Development Goals (SDGs)* yang telah disepakati oleh 193 negara di dunia termasuk Indonesia. SDGs yang berlandaskan prinsip-prinsip hak asasi manusia ini dituangkan dalam 17 tujuan pembangunan global. Salah satunya yaitu SDGs *goals 2* yang berbunyi *End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture*" yang menjadi landasan fundamental bagi pemerintah Indonesia dalam merumuskan kebijakan ketahanan pangan nasional.⁴

Berdasarkan komitmen Indonesia pada SDGs *goals 2*, pemerintah Indonesia menginisiasi program lumbung pangan nasional yang dikenal dengan sebutan *Food Estate* sebagai upaya strategis untuk mewujudkan ketahanan pangan berkelanjutan yang sejalan dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang telah ditetapkan dalam kerangka SDGs tersebut diatas.

Program Food Estate adalah sebuah program yang dilakukan berdasarkan konsep pertanian atau perkebunan terintegrasi. Bahan pangan yang dimaksud adalah hasil pertanian, nabati, dan hewani yang keberadaannya sangat penting sebagai sumber makanan pokok⁵. Cakupan Program Food Estate meliputi lima sektor utama, yaitu tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan, dan perikanan yang dikembangkan dalam satu kawasan hutan. Program Food Estate ditetapkan sebagai salah satu Program Strategis Nasional (PSN) periode 2020-2024 berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan

⁴United Nations, *Sustainable Development Goals*, United Nations, <https://sdgs.un.org/goals>, dikunjungi pada tanggal 11 September 2025 Jam 20.35.

⁵ Mevitama Shindi Baringbing, "Problematika Lingkungan Terhadap Regulasi Food Estate Sebagai Program Strategis Nasional di Desa Gunung Mas & Pulau Pisang Kalimantan Tengah", Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 7, No. 1, 2021, hlm. 354.

Proyek Strategis Nasional. Status sebagai PSN memberikan posisi prioritas bagi program ini dalam arsitektur pembangunan nasional.

Program strategis pada masa pemerintahan Presiden Republik Indonesia Joko Widodo ini pada awalnya menetapkan lokasi pelaksanaan di lima wilayah, yaitu Kalimantan Tengah, Sumatra Utara, Sumatra Selatan, Nusa Tenggara Timur dan Papua.⁶ Sebagai langkah awal pelaksanaan, Program Food Estate pada tahun 2020 difokuskan pada pengembangan di dua wilayah prioritas, yaitu Provinsi Sumatera Utara dan Provinsi Kalimantan Tengah. Pemilihan kedua lokasi ini berlandaskan pada ketentuan Pasal 12 ayat 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan yang menyatakan bahwa: “Pelaksanaan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan kesesuaian dan kemampuan Lahan dan pelestarian lingkungan hidup, khususnya konservasi tanah dan air”.

Pasal tersebut mengatur bahwa penentuan lokasi untuk produksi komoditas pertanian harus memenuhi dua tujuan utama secara simultan. *Pertama*, kawasan yang dipilih harus mampu memproduksi komoditas pertanian yang dapat memenuhi kebutuhan pangan manusia secara lebih baik dan optimal, baik dari segi kuantitas maupun kualitas. *Kedua*, pengembangan kawasan tersebut harus dilaksanakan dengan menerapkan prinsip keberlanjutan, yang berarti tetap menjaga kelestarian lingkungan, fungsi ekosistem, dan daya dukung alam. Dengan demikian, pengembangan Program Food Estate tidak hanya berorientasi pada peningkatan produksi jangka pendek, tetapi juga mempertimbangkan keberlanjutan ekologis dan sosial dalam jangka panjang. Program Food Estate pada dasarnya diarahkan untuk

⁶ Biro Perencanaan Kementerian Pertanian, 2020, *Grand Design Pengembangan Kawasan Food Estate Berbasis Korporasi Petani di Lahan Rawa Kalimantan Tengah*, Kementerian Pertanian, Jakarta, hlm. 5.

mendukung dan memperkuat pencapaian target-target pembangunan, terutama penguatan cadangan makanan bagi rakyat oleh pemerintah hingga seperti beras dan produk-produk pertanian lainnya.

Jika dilihat secara keseluruhan, Program Food Estate memiliki potensi yang signifikan dalam memperkuat ketahanan pangan nasional melalui optimalisasi pemanfaatan lahan serta penerapan teknologi pertanian modern. Namun, implementasi program yang melibatkan alih fungsi kawasan hutan secara masif menimbulkan pertentangan dengan sisi lain dari kebijakan global, yaitu perubahan iklim yang merupakan tantangan multidimensional yang ancamannya tidak kalah mendesak dibandingkan krisis pangan itu sendiri.

Perubahan iklim adalah perubahan dalam pola cuaca rata-rata di seluruh dunia, yang mencakup peningkatan suhu global, perubahan pola hujan, dan intensitas peristiwa cuaca ekstrem.⁷ Dampaknya tidak terbatas pada aspek lingkungan semata, melainkan meluas ke ranah ekonomi yang dapat memengaruhi produktivitas dan pertumbuhan sosial yang mengancam kesejahteraan masyarakat, serta politik yang menciptakan dinamika baru dalam hubungan internasional dan tata kelola global. Secara ilmiah, perubahan iklim yang terjadi saat ini terutama disebabkan oleh aktivitas yang meningkatkan konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer. Perubahan ini dapat mengancam keberlanjutan ekosistem alami dan kelangsungan kehidupan manusia. Dalam beberapa dekade terakhir, manifestasi dampak perubahan iklim telah menjadi semakin nyata dan terukur, yang ditandai dengan peningkatan frekuensi dan intensitas bencana seperti banjir, kekeringan, dan badai. Realitas ini mendorong komunitas internasional untuk menyadari urgensi

⁷ Sevina Yushinta Anjani, Bagus Setiawan, Sofi Ayu Nur Martasari, “*Dampak Perubahan Iklim Terhadap Ketahanan Pangan Di Indonesia*,” Jurnal Pendidikan dan Ilmu Sosial, Vol. 2, No. 3, 2024, hlm. 48.

tindakan kolektif dan koordinatif dalam merumuskan serta mengimplementasikan strategi mitigasi untuk mengurangi emisi gas rumah kaca dan strategi adaptasi untuk meningkatkan resiliensi terhadap dampak perubahan iklim yang semakin tidak dapat dihindari.

Respons internasional ini termanifestasi dalam berbagai instrumen hukum dan mekanisme kerjasama, mulai dari United Nations Framework Convention on Climate Change tahun 1992 hingga Paris Agreement tahun 2015. Sesuai dengan yang tertera pada *Article 2* Paris Agreement bertujuan untuk membatasi kenaikan suhu global di bawah 2°C dibandingkan dengan level pra-industri, dengan upaya lebih ambisius untuk membatasi kenaikan hingga 1,5°C.⁸ Keberhasilan dalam implementasi Paris Agreement mensyaratkan partisipasi aktif dan komitmen yang kuat dari seluruh negara pihak (*State Parties*), serta keberadaan mekanisme hukum internasional yang efektif untuk memastikan kepatuhan dan akuntabilitas dalam pelaksanaan komitmen yang sudah ditetapkan.⁹ Secara khusus, Paris Agreement menciptakan kerangka kerja di mana negara-negara anggota memiliki fleksibilitas dalam menentukan kontribusi nasional mereka yang disebut dengan *Nationally Determined Contributions (NDC)*.

Dalam hal ini, Indonesia menempati posisi strategis yang krusial sebagai salah satu negara dengan luasan hutan hujan tropis terbesar di dunia, yang memberikan potensi signifikan dalam upaya penanggulangan perubahan iklim global. Kekayaan sumber daya alam yang dimiliki Indonesia menawarkan kontribusi penting dalam mitigasi perubahan iklim, khususnya melalui peran dan fungsi multidimensional hutan hujan tropis sebagai penyerap dan penyimpan karbon

⁸ Paris Agreement 2015, Article 2.

⁹ Musrifah, Hanni Naylatus Syarifah, Adit Saputra, "Peran Hukum Internasional dalam Penanganan Perubahan Iklim: Studi Meta-Analisis terhadap Kesepakatan Paris", Jurnal Ilmu Hukum dan Politik, Vol. 2, No. 4, 2024 hlm. 615.

dioksida dari atmosfer melalui proses fotosintesis yang kemudian disimpan dalam bentuk biomassa.¹⁰ Selain hutan, Indonesia juga memiliki lahan gambut yang luas, terutama tersebar di Sumatera dan Kalimantan, yang berfungsi sebagai *carbon sink* dengan kapasitas penyerapan emisi gas rumah kaca yang sangat signifikan.

Di sinilah letak konflik yang menjadi inti permasalahan pada penelitian ini. Program Food Estate dirancang untuk membantu mewujudkan ketahanan pangan dengan meningkatkan produktivitas dalam sektor pertanian yang dibentuk dari hasil alih fungsi lahan hutan. Namun, pelaksanaan program yang melibatkan pengorbanan lebih banyak atas lahan hutan dalam skala besar menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan, khususnya deforestasi yang dapat meningkatkan emisi gas rumah kaca. Selain itu, program ini juga meningkatkan risiko kebakaran lahan hutan yang dapat memperburuk perubahan iklim. Pembukaan lahan hutan secara masif untuk program ini berpotensi meningkatkan emisi karbon secara signifikan, yang bertentangan dengan komitmen Indonesia dalam Paris Agreement khususnya *article 5(1)* yang menyatakan bahwa:

"Parties should take action to conserve and enhance, as appropriate, sinks and reservoirs of greenhouse gases as referred to in Article 4, paragraph 1(d), of the Convention, including forests."

"Para Pihak harus mengambil tindakan untuk melestarikan dan meningkatkan, sebagaimana mestinya, penyerap dan penyimpan gas rumah kaca sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat 1(d) Konvensi, termasuk hutan."

Ketentuan ini mewajibkan negara pihak untuk mengambil tindakan konservasi dan peningkatan penyerapan karbon melalui perlindungan hutan. Dalam hukum lingkungan Indonesia, kewajiban perlindungan hutan tidak hanya bersumber

¹⁰ E.P. Ningsih, *Peran Hutan dalam Mitigasi Perubahan Iklim: Analisis Penyerapan Karbon oleh Hutan Hujan Tropis*, Journal of Horizon 1, Vol. 1, No.1, 2024, hlm.2.

dari hukum domestik semata, melainkan juga dari instrumen hukum lingkungan internasional yang telah diratifikasi Indonesia dan mengikat secara hukum seluruh kebijakan pembangunan nasional.¹¹

Dalam praktiknya, pembangunan Program Food Estate mengakibatkan pembukaan lahan yang justru menimbulkan emisi karbon masif dan risiko kebakaran lahan yang sangat bertentangan dengan ketentuan-ketentuan perlindungan tersebut. Hal ini juga bertentangan dengan kewajiban Indonesia berdasarkan Convention on Biological Diversity *article 8 (a)* yang menyatakan bahwa:

“Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate: (a) Establish a system of protected areas or areas where special measures need to be taken to conserve biological diversity;”

“Setiap Pihak harus, sejauh mungkin dan sebagaimana mestinya: (a) Membangun suatu sistem kawasan lindung atau kawasan di mana perlu diambil langkah-langkah khusus untuk melestarikan keanekaragaman hayati.”

Dan *article 14 (1) (a)* yang menyatakan bahwa:

“Each Contracting Party, as far as possible and as appropriate, shall: (a) Introduce appropriate procedures requiring environmental impact assessment of its proposed projects that are likely to have significant adverse effects on biological diversity with a view to avoiding or minimizing such effects and, where appropriate, allow for public participation in such procedures;”

“Setiap Pihak, sejauh mungkin dan sebagaimana mestinya, harus: (a) Menerapkan prosedur yang sesuai yang mewajibkan penilaian dampak lingkungan terhadap proyek-proyek yang diusulkannya dan yang berpotensi menimbulkan dampak merugikan yang signifikan terhadap keanekaragaman hayati, dengan tujuan untuk menghindari atau meminimalkan dampak tersebut dan, jika sesuai, memungkinkan partisipasi publik dalam prosedur tersebut.”

Tidak hanya itu, dalam hukum lingkungan internasional terdapat sejumlah prinsip fundamental yang harus dihormati oleh setiap negara dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan pembangunan. Di antaranya yaitu *Precautionary Principle* (prinsip kehati-hatian), *No Harm Rule* (prinsip tidak merugikan), dan *Sustainable*

¹¹ Takdir Rahmadi, 2020, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 87.

Development (prinsip pembangunan berkelanjutan) yang merupakan norma-norma hukum yang dapat menjadi tolak ukur untuk menilai kepatuhan setiap kebijakan pembangunan nasional terhadap standar hukum lingkungan internasional.¹²

Pertama, precautionary principle yang mewajibkan negara untuk tidak menunda tindakan pencegahan kerusakan lingkungan meskipun kepastian ilmiah penuh belum tersedia. Dalam konteks Program Food Estate, Indonesia telah memiliki bukti historis atas kegagalan proyek serupa, yakni Mega Rice Project 1996 di Kalimantan Tengah yang justru mengakibatkan kerusakan lahan gambut secara masif dan tidak dapat dipulihkan hingga saat ini. Dengan melanjutkan program dengan tata kelola yang sama tanpa kehati-hatian terlihat tidak sejalan dengan *precautionary principle* yang mengikat Indonesia sebagai negara pihak dalam UNFCCC dan Paris Agreement.¹³

Selanjutnya, prinsip *no harm* yang merupakan prinsip hukum internasional sebagaimana ditegaskan dalam Prinsip 2 *Rio Declaration* 1992 mewajibkan setiap negara untuk memastikan bahwa kegiatan yang berada di bawah yurisdiksinya tidak menimbulkan kerusakan lingkungan bagi negara lain maupun kawasan di luar yurisdiksi nasional. Emisi karbon yang dihasilkan dari pembakaran dan pengeringan lahan gambut dalam Program Food Estate tidak bersifat domestik semata, melainkan berkontribusi pada peningkatan konsentrasi gas rumah kaca global yang merugikan seluruh komunitas internasional.¹⁴

¹² Wahyu Nugroho, 2022, *Buku Ajar Hukum Lingkungan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 76.

¹³ Rizkia Diffa, Imamulhadi, Supraba Sekarwati, *Analisis Yuridis Terhadap Program Pembangunan Food Estate Di Kawasan Hutan Ditinjau Dari Eco-Justice*, Jurnal Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria, Vol. 2, No.1, 2022, hlm. 48.

¹⁴ Dian Anggraini, *Et Al.*, *Analisa Konflik Lingkungan Hidup pada Program Food Estate di Kalimantan Tengah ditinjau dari Perspektif Nationally Determined Contribution (NDC)*, Jurnal Kewarganegaraan, Vol.7, No.2, 2023, hlm. 2499.

Selanjutnya prinsip *sustainable development* yang termuat dalam Prinsip 4 *Rio Declaration* 1992 dan Pembukaan Paris Agreement mewajibkan negara untuk mengintegrasikan pertimbangan perlindungan lingkungan dalam setiap kebijakan pembangunan secara simultan dan tidak terpisahkan. Prinsip ini telah memperoleh kedudukan normatif yang kokoh dalam hukum internasional maupun hukum nasional Indonesia, sehingga setiap kebijakan pembangunan yang tidak secara substansial mengintegrasikan pertimbangan lingkungan dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap prinsip tersebut.¹⁵

Program Food Estate yang mengutamakan peningkatan produksi pangan jangka pendek melalui konversi kawasan hutan dan lahan gambut secara masif menunjukkan absennya integrasi antara agenda ketahanan pangan dengan kewajiban mitigasi perubahan iklim. Sehingga, tampak jelas bahwa Indonesia menghadapi dilema antara kebutuhan mendesak untuk mencapai ketahanan pangan melalui Program Food Estate dengan komitmen internasional untuk mitigasi perubahan iklim.

Pemerintah Indonesia dapat berargumen bahwa pelaksanaan Program Food Estate merupakan perwujudan dari hak atas pembangunan (*right to development*) oleh negara sebagaimana diakui dalam hukum internasional. Hak atas pembangunan pertama kali dikodifikasi secara komprehensif dalam *Declaration on the Right to Development* yang diadopsi oleh Majelis Umum PBB melalui Resolusi 41/128 pada tahun 1986. Pasal 1 deklarasi tersebut menegaskan:

“The right to development is an inalienable human right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized”.

¹⁵ A.G. Wibisana, *Pembangunan Berkelanjutan: Status Hukum dan Pemaknaannya*, "Jurnal Hukum & Pembangunan, Vol.43, No.1, 2013, hlm.58.

Pasal ini bermakna bahwa hak atas pembangunan merupakan hak asasi manusia yang tidak dapat dicabut, di mana setiap manusia dan semua bangsa berhak untuk berpartisipasi, berkontribusi, dan menikmati pembangunan ekonomi, sosial, budaya, dan politik.¹⁶ Dalam konteks ini, upaya Indonesia mewujudkan ketahanan pangan nasional melalui Program Food Estate dapat dikonstruksikan sebagai bentuk pelaksanaan hak atas pembangunan yang sah, khususnya mengingat posisi Indonesia sebagai negara berkembang yang menghadapi ancaman krisis pangan global.

Ketegangan antara *right to development* dan kewajiban perlindungan lingkungan internasional ini mencerminkan perdebatan fundamental dalam hukum internasional yang belum terselesaikan sepenuhnya. Di satu sisi, negara-negara berkembang seperti Indonesia berargumen bahwa hak untuk membangun dan mencapai ketahanan pangan atau *food security* merupakan prioritas yang tidak dapat dikompromikan.

Indonesia bukan satu-satunya negara yang menghadapi dilema ini. Brasil memiliki pengalaman panjang dengan ekspansi pertanian skala besar atau dapat disebut dengan Pembangunan Amazon yang menyebabkan deforestasi pada hutan Amazon. Hutan Amazon merupakan kawasan hutan hujan terluas di dunia yang dikenal sebagai paru-paru bumi karena perannya dalam menyimpan oksigen dan mengatur temperatur global. Wilayah Brasil mencakup sekitar 60% dari total area hutan hujan Amazon, namun hutan ini menghadapi masalah deforestasi dan degradasi yang berdampak signifikan terhadap iklim dan pola curah hujan di seluruh dunia.¹⁷

¹⁶ Declaration on the Right to Development, (1986), Article 1.

¹⁷ David Shukman, "Brazil's Amazon: Deforestation 'surges to 12-year high'", <https://www.bbc.com/news>, dikunjungi pada tanggal 20 September 2025 Jam 21.59.

Sejak era 1970-an, Brasil secara masif mengembangkan kawasan pertanian berskala besar di wilayah Cerrado seluas sekitar 200 juta hektare yang mencakup 25% daratan Brasil. Ekspansi ini meluas ke empat wilayah negara bagian lainnya yaitu Maranhao, Tocantins, Piaui, dan Bahia.¹⁸ Dengan dukungan teknologi yang mumpuni menjadikannya salah satu kawasan pertanian yang sangat produktif dengan produksi kedelai yang semakin meningkat. Namun, ekspansi pertanian berskala besar tersebut menyebabkan konsekuensi lingkungan yang serius bagi Brasil.

Namun, Brasil berhasil meningkatkan komitmennya dalam mengatasi permasalahan iklim dengan instrumen hukum lingkungan utamanya yaitu *Forest Code 2012* yang mengatur penggunaan lahan dan konservasi vegetasi asli di properti pedesaan.¹⁹ Selain itu, terdapat aturan pendukung yaitu *Amazon Soy Moratorium 2006* yang merupakan kesepakatan sukarela pemerintah Brasil, Lembaga Swadaya Masyarakat Lingkungan, dengan sektor swasta di mana pelaku industri besar berkomitmen tidak membeli kedelai dari lahan baru deforestasi.

Indonesia dan Brasil memiliki kesamaan konteks yang signifikan dalam menghadapi dilema antara pembangunan pertanian dan perlindungan lingkungan. Kedua negara merupakan negara berkembang dengan wilayah hutan tropis yang luas, di mana Brasil memiliki Amazon sebagai paru-paru dunia, sementara Indonesia memiliki salah satu hutan hujan tropis terluas di dunia. Kesamaan lain terletak pada tekanan ketahanan pangan untuk memenuhi kebutuhan populasi besar yang mendorong ekspansi lahan pertanian secara masif. Lebih penting lagi, kedua negara terikat pada komitmen hukum internasional yang sama, yakni Paris Agreement,

¹⁸ Ricardo Menezes de Souza dan Juliana Costa Ribeiro, “*The Impact of Brazil’s Agricultural Export Boom on Domestic Food Security*”, Paradigm Academic Press Law and Economy, Vol.4, No.1, 2025, hlm.38-39

¹⁹ Andrea A. Azevedo, *Et.Al.*, *Limits of Brazil’s Forest Code as a means to end illegal deforestation*,” Proceedings of the National Academy of Sciences, Vol.114, No.29, 2017, hlm. 7653-7658.

Convention on Biological Diversity, dan mekanisme Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+), yang mewajibkan keduanya untuk menyeimbangkan pembangunan ekonomi dengan mitigasi perubahan iklim dan konservasi keanekaragaman hayati. Kesamaan posisi sebagai negara berkembang yang menghadapi dilema klasik antara hak untuk pembangunan (*right to development*) dan kewajiban perlindungan lingkungan (*environmental protection obligations*) menjadikan Brasil sebagai komparator yang relevan untuk menganalisis pengaturan dan implementasi Program Food Estate Indonesia.

Dalam konteks akademis, belum banyak kajian yang secara komprehensif menganalisis pengaturan Program *Food Estate* dalam perspektif hukum lingkungan internasional. Sebagian besar kajian yang ada cenderung bersifat sektoral, fokus pada aspek teknis pertanian atau aspek lingkungan secara terpisah, tanpa mengintegrasikan dimensi hukum internasional dan kewajiban yang timbul bagi Indonesia. Pembahasan dalam penelitian ini bukan hanya masalah akademis, tetapi memiliki implikasi praktis yang tanpa pemahaman yang jelas tentang standar hukum internasional dan praktik global, Indonesia berisiko mencederai kepatuhannya terhadap hukum lingkungan internasional.

Penelitian ini berupaya untuk melakukan analisis secara mendalam terkait **Pelaksanaan Program Food Estate Sebagai Wujud Right to Development Ditinjau Dari Hukum Lingkungan Internasional** melalui analisis terhadap norma-norma hukum internasional dan studi yang relevan khususnya dalam konteks hubungan antara ketahanan pangan dan kewajiban untuk taat pada komitmen hukum internasional yang mengikat Indonesia. Lebih dari itu, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi berupa rekomendasi kebijakan yang konstruktif dalam

memastikan bahwa pembangunan ketahanan pangan di Indonesia dapat dilakukan dengan tetap menghormati komitmen internasional.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka permasalahan dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan Program Food Estate di Indonesia ditinjau dari hukum lingkungan internasional?
2. Bagaimana penerapan prinsip *right to development* dalam Program Food Estate di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diuraikan diatas, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Program Food Estate ditinjau dari hukum lingkungan internasional.
2. Untuk mengetahui penerapan prinsip *right to development* dalam Program Food Estate di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat yang berarti, baik dari dimensi teoritis maupun praktis, sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis:
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran yang berarti bagi kajian hukum lingkungan internasional, terutama dalam hal



bagaimana norma-norma internasional diimplementasikan dalam konteks pengendalian perubahan iklim. Pembahasan mengenai interaksi antara program pembangunan pertanian berskala besar dengan komitmen mitigasi iklim diharapkan turut memperkaya khazanah literatur akademik seputar relasi antara ketahanan pangan dan aksi iklim dalam bingkai hukum internasional.

- b. Penelitian ini diharapkan berkontribusi dalam memperdalam pemahaman konseptual mengenai ketahanan pangan (*food security*) yang tidak semata-mata memandang persoalan ketersediaan dan aksesibilitas pangan, tetapi juga secara simultan mengintegrasikan dimensi keberlanjutan lingkungan dan mitigasi perubahan iklim ke dalam analisisnya. Integrasi antara kedua dimensi tersebut dalam satu kerangka analitis diharapkan dapat menawarkan perspektif baru yang memperkaya kajian pembangunan berkelanjutan.
- c. Penelitian ini diharapkan mampu memperkuat landasan teoritis mengenai penerapan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dalam konteks spesifik Indonesia sebagai negara berkembang. Analisis mengenai bagaimana negara berkembang dapat menyeimbangkan kebutuhan pembangunan ekonominya dengan kewajiban internasional dalam pengendalian iklim, diharapkan dapat menghadirkan perspektif baru dalam teori hukum pembangunan berkelanjutan di negara berkembang.
- d. Penelitian ini diharapkan dapat difungsikan sebagai referensi akademik sekaligus pijakan bagi penelitian-penelitian lanjutan bagi para akademisi, peneliti, maupun mahasiswa yang berminat mengkaji lebih mendalam relasi antara kebijakan ketahanan pangan dengan perubahan iklim, implementasi hukum lingkungan internasional di negara berkembang, serta topik-topik

terkait lainnya dalam lingkup hukum lingkungan internasional, hukum agraria, dan kebijakan pembangunan berkelanjutan.

2. Manfaat Praktis:

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan rekomendasi kebijakan yang konstruktif bagi pemerintah Indonesia, khususnya kementerian dan lembaga yang terlibat dalam pelaksanaan Program Food Estate seperti Kementerian Pertanian, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Rekomendasi yang dimaksud dapat mencakup perbaikan desain program, penguatan mekanisme pemantauan dan evaluasi dampak lingkungan, serta perumusan strategi mitigasi yang efektif untuk menekan emisi gas rumah kaca dari sektor pertanian.
- b. Hasil analisis hukum dalam penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan yang bermanfaat bagi para legislator dan perancang kebijakan dalam menyusun maupun merevisi peraturan yang berkaitan dengan ketahanan pangan, pengelolaan lahan, dan mitigasi perubahan iklim. Penelitian ini juga diharapkan mampu mengidentifikasi inkonsistensi regulasi serta kelemahan dalam mekanisme penegakan hukum yang perlu diperbaiki melalui upaya reformasi hukum yang terencana.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan yang berguna bagi pelaku usaha dan investor di sektor pertanian dan agribisnis mengenai urgensi mengintegrasikan pertimbangan perubahan iklim ke dalam model bisnis mereka. Pemahaman yang lebih baik mengenai implikasi iklim dari praktik-praktik pertanian diharapkan dapat mendorong adopsi pertanian

berkelanjutan, pemanfaatan teknologi rendah emisi, serta penerapan skema pembiayaan hijau dalam operasional perusahaan.

- d. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pembelajaran di lingkungan pendidikan tinggi, khususnya bagi program studi hukum, ilmu lingkungan, pertanian, dan kebijakan publik. Di samping itu, hasil penelitian ini juga dapat dimanfaatkan sebagai dasar materi bagi pemerintah, praktisi pembangunan, dan para pemangku kebijakan terkait dalam hal pengintegrasian aksi iklim ke dalam kebijakan ketahanan pangan.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yakni suatu pendekatan yang dilaksanakan dengan cara menelaah teori-teori dan konsep-konsep hukum serta mengkaji peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian. Penelitian hukum normatif menempatkan hukum sebagai suatu sistem norma yang tersusun secara hierarkis, yang di dalamnya mencakup asas-asas, norma, dan kaidah yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, perjanjian internasional, serta doktrin hukum yang berkembang. Penelitian normatif ini adalah penelitian terhadap sistematika hukum, yaitu penelitian yang tujuan pokoknya adalah untuk mengadakan identifikasi terhadap pengertian-pengertian atau dasar dalam hukum.²⁰

²⁰ Bambang Sunggono, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm 93.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan konsep pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Dengan uraian sebagai berikut:

a. Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*)

Pendekatan Perundang-undangan merupakan pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi, karena yang diteliti adalah aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral dalam penelitian ini.²¹ Pendekatan ini melibatkan penelaahan mendalam terhadap semua peraturan dan regulasi yang relevan. Analisis ini mencakup aspek hukum formil dan materiil dari produk hukum, terutama yang berbentuk aturan kebijakan (*beleidsregel*).

b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan.²² Sebagian besar jenis pendekatan ini dipakai untuk memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan penormaan dalam suatu perundang-undangan apakah telah sesuai

²¹ *Ibid.*, Hlm. 18.

²² *Ibid.*

dengan ruh yang terkandung dalam konsep-konsep hukum yang mendasarinya.²³

3. Jenis Data Penelitian

Bahan hukum yang digunakan sebagai data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bahan Hukum Primer merupakan sumber hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara langsung dan bersifat autoritatif dalam sistem hukum. Kategori ini mencakup peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen resmi kenegaraan, dan putusan-putusan pengadilan yang berfungsi sebagai landasan normatif dan rujukan utama dalam penerapan hukum. Bentuk-bentuk bahan hukum primer meliputi undang-undang yang ditetapkan oleh lembaga legislatif, peraturan pemerintah sebagai instrumen pelaksanaan undang-undang, putusan pengadilan yang menyelesaikan sengketa hukum konkret, serta perjanjian atau konvensi internasional yang mengatur hubungan antar-negara. Bahan hukum primer memiliki peran fundamental karena menyediakan dasar hukum yang jelas, pasti, dan mengikat bagi seluruh subjek hukum dalam sistem hukum, sehingga menjamin penerapan hukum yang konsisten dan dapat diprediksi.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

- 1) *United Nations Framework Convention on Climate Change 1992*
- 2) *Rio Declaration on Environment and Development 1992*

²³ *Ibid.*

- 3) *Convention on Biological Diversity 1992*
- 4) *Paris Agreement 2015*
- 5) *Declaration on the Right to Development 1986*
- 6) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan
- 7) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional
- 8) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, Serta Penggunaan Kawasan Hutan

b. Bahan Hukum Sekunder adalah semua publikasi tentang hukum dalam bentuk dokumen yang berisikan petunjuk arah bagi peneliti dan juga penjelasan atas bahan hukum primer.²⁴ Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer yang diperoleh melalui studi kepustakaan, buku literatur hukum atau buku tertulis lainnya.²⁵ Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi literatur ilmiah yang membahas permasalahan hukum yang relevan dengan objek kajian, mencakup buku-buku teks hukum, karya tulis ilmiah berupa skripsi dan disertasi, serta artikel-artikel yang dipublikasikan dalam jurnal hukum ilmiah.

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 47.

²⁵ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 151.

- c. Bahan Non-hukum adalah bahan selain dari segi ilmu hukum namun dapat mendukung penjelasan dan pemecahan masalah penelitian hukum. Bahan non hukum ini dapat berupa semua *literature* yang berasal dari non hukum, sepanjang berkaitan atau mempunyai relevansi dengan topik penelitian.²⁶

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu teknik pengumpulan data yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku ilmiah, dokumen resmi, publikasi akademik, dan hasil penelitian yang telah dipublikasikan, yang merupakan karakteristik utama dalam penelitian hukum normatif.

Langkah-langkah sistematis yang ditempuh peneliti dalam mengumpulkan bahan hukum untuk kepentingan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Melakukan identifikasi dan seleksi terhadap bahan-bahan hukum yang memiliki relevansi dengan objek penelitian. Sumber bahan hukum diperoleh dari beberapa saluran, antara lain: instrumen hukum internasional terutama yang mengatur mengenai lingkungan dan ketahanan pangan; koleksi perpustakaan baik dalam bentuk fisik maupun digital; publikasi-publikasi ilmiah dari institusi akademik dan penelitian; serta literatur hukum dan non-hukum yang berasal dari

²⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 156.

situs-situs web resmi pemerintah, organisasi internasional, dan lembaga penelitian yang dapat diakses melalui jaringan internet.

- b. Melakukan inventarisasi secara komprehensif terhadap seluruh bahan hukum yang diperlukan sesuai dengan fokus dan ruang lingkup penelitian. Inventarisasi ini mencakup dokumentasi-dokumen resmi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa, khususnya yang berkaitan dengan United Nations Framework Convention on Climate Change, Convention on Biological Diversity, Paris Agreement, dan Rio Declaration; laporan-laporan resmi mengenai *Nationally Determined Contributions* (NDC) Indonesia dan *Enhanced* NDC; dokumen kebijakan nasional terkait Program Strategis Nasional; peraturan perundang-undangan Indonesia yang mengatur ketahanan pangan, pengelolaan lingkungan hidup, kehutanan, dan mitigasi perubahan iklim; serta seluruh bahan yang berkaitan dengan kebijakan Program Food Estate.
- c. Bahan-bahan hukum yang telah diinventarisasi kemudian dikutip secara selektif dan sistematis berdasarkan tingkat relevansi dan kesesuaiannya dengan permasalahan yang diteliti. Pengutipan dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip akademik dan mengikuti sistem sitasi yang berlaku di institusi peneliti.
- d. Pada tahap akhir, seluruh bahan hukum yang telah dikumpulkan dianalisis secara mendalam, kritis, dan komprehensif menggunakan metode analisis hukum normatif. Analisis ini bertujuan untuk menemukan jawaban atas rumusan masalah penelitian, mengidentifikasi keterkaitan antara berbagai instrumen hukum,

mengevaluasi konsistensi implementasi kebijakan dengan komitmen hukum internasional, serta merumuskan kesimpulan dan rekomendasi yang dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

5. Teknik Analisis Bahan Penelitian

Dalam penelitian hukum normatif, proses pengumpulan dilakukan terhadap seluruh bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan non-hukum yang relevan dengan penelitian. Seluruh data yang telah terkumpul kemudian dianalisis untuk memperoleh kesimpulan yang mampu menjawab permasalahan penelitian.

Analisis terhadap bahan-bahan hukum tersebut menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu dengan cara menganalisis bahan-bahan hukum secara sistematis dan komprehensif, kemudian menyusunnya secara terstruktur untuk memberikan gambaran yang jelas dan menyeluruh mengenai hasil penelitian yang telah dilakukan yaitu terkait dengan Program Food Estate di Indonesia.

