

# TANGGUNG JAWAB ADMINISTRATIF PEMERINTAH DALAM PERLINDUNGAN LINGKUNGAN HIDUP PADA PROYEK FOOD ESTATE

**Zaskiya Amalina**

Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Indonesia.

E-mail: [zaskiya.amalina-2024@fh.unair.ac.id](mailto:zaskiya.amalina-2024@fh.unair.ac.id)

**Radian Salman**

Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Indonesia

E-mail: [radian.salman@fh.unair.ac.id](mailto:radian.salman@fh.unair.ac.id)

## **ABSTRAK**

Proyek food estate merupakan bagian dari Proyek Strategis Nasional yang digagas oleh pemerintah untuk mewujudkan ketahanan dan swasembada pangan nasional dengan menggunakan pemanfaatan kawasan hutan sebagai lahan pertanian skala besar. Dalam pelaksanaannya proyek food estate menghadapi beberapa tantangan terutama dibidang lingkungan hidup seperti alih fungsi kawasan hutan, konflik lahan, deforestasi dan degradasi tanah, kegagalan produksi, mangkraknya lahan pertanian serta disharmoni peraturan perundang-undangan sebagai landasan hukum juga menjadi tantangan serius dalam penyelenggaraan proyek food estate. Adapun penelitian ini bertujuan untuk mengetahui urgensi dan tantangan pelaksanaan proyek food estate, menganalisa asas tanggung jawab negara dalam pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan oleh pemerintah serta tanggung jawaban pemerintah terkait kerusakan lingkungan oleh proyek food estate. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, dengan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual untuk mengkaji hubungan antara regulasi dan prinsip-prinsip hukum yang relevan. Diharapkan pada perkembangan selanjutnya penelitian ini dapat memberikan sumbangsih wawasan bagi pemerintah dalam menentukan kebijakan terkait pemanfaatan sumber daya alam agar sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan dan pemeliharaan lingkungan hidup yang berkelanjutan serta mengedepankan keadilan ekologis sehingga dapat tercipta keseimbangan antara kebutuhan ketahanan dan swasembada pangan dengan kelestarian lingkungan hidup.

**Kata kunci:** *Food Estate; Tanggung Jawab; Lingkungan Hidup; Ketahanan Pangan.*

## **ABSTRACT**

*The food estate project is part of the National Strategic Project initiated by the government to realize national food security and self-sufficiency by using the use of forest areas as large-scale agricultural land. In its implementation, the food estate project faces several challenges, especially in the environmental field such as the conversion of forest areas, land conflicts, deforestation and land degradation, the problems of production failure, stalled agricultural land and disharmony of laws and regulations as a legal basis are also serious challenges in organizing food estate projects. This research aims to knowing the urgency and challenges of implementing food estate projects, analyze the principle of state liability in natural resource management carried out by the government and the government's responsibility related to environmental damage by food estate projects. The method used in this research is normative legal research, with a statutory approach and conceptual approach to examine the relationship between regulations and relevant legal principles. It is hoped that in further developments this research can contribute insights for the government in determining policies related to the utilization of natural resources in accordance with the principles of sustainable environmental management and maintenance and prioritize ecological justice so that a balance can be created between the needs of food security and self-sufficiency with environmental sustainability.*

**Keywords:** *Food Estate; Liability; Environment; Food Security.*

## A. PENDAHULUAN

Program lumbung pangan *food estate* merupakan salah satu bagian dari proyek strategis nasional (PSN) yang digagas oleh pemerintah presiden Joko Widodo, untuk menghadapi krisis pangan pada pandemi Covid. Pemerintah menganggap *food estate* adalah sebuah solusi tepat dengan pertimbangan kekayaan Sumber Daya Alam di Indonesia yang melimpah dengan pengelolaan dilakukan secara terintegritas. Program ini bukan suatu hal baru di Indonesia karena sebelumnya telah ada dan diprakarsai sejak masa pemerintahan orde baru hingga masa kini. Pada masa orde baru program ini disebut dengan *Mega Rice Project (MRP)* yang pelaksanaannya terbilang cukup memenuhi kebutuhan swasembada beras nasional, akan tetapi proyek tersebut kemudian dihentikan dengan dikeluarkannya Keppres Nomor 33 Tahun 1998. Dalam perjalannya proyek *MRP* dianggap gagal karena kurangnya kajian ekologis yang mengakibatkan kerusakan ekosistem gambut, selain itu *MRP* dinilai sebagai salah satu bencana lingkungan terbesar karena memicu kebakaran hutan dengan pelepasan sebanyak 13-40% emisi karbon tahunan global.<sup>1</sup> Pada masa presiden SBY program *Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE)* yang serupa *food estate* juga dinilai gagal dan dihapus dari daftar proyek strategis nasional karena menyebabkan peningkatan deforestasi dan kerusakan lingkungan pada lahan gambut di Papua, proyek ini memberikan sumbangsih terhadap pencemaran sungai yang menjadi sumber air utama masyarakat setempat.<sup>2</sup>

Selanjutnya proyek *food estate* kembali dilanjutkan pada era Presiden Joko Widodo dan menjadi bagian dari *food estate* era 3 dengan Kementerian Pertahanan sebagai *leading sector*, memprioritaskan pelaksanaan proyek *food estate* ke 5 provinsi yang salah satunya di Kalimantan Tengah (Kapuas, Pulang Pisau dan Gunung Mas), dan Sumatera Utara (Humbang Hasundutan)<sup>3</sup>. Akan tetapi dalam pelaksanaannya proyek *food estate* yang diharapkan dapat menyelesaikan masalah ketahanan pangan di Indonesia justru menghadapi beberapa permasalahan yang berkaitan dengan isu lingkungan hidup, konflik lahan dengan masyarakat, serta masalah kebijakan dan regulasi yang tidak mencerminkan keadilan ekologis.

Proyek *food estate* Kalimantan Tengah yang bertepatan di Kabupaten Kapuas, Kabupaten Pulau Pisang, dan Kabupaten Gunung Mas dimulai pada pertengahan 2020 dengan luas 165.000 ha pada lahan bekas Proyek Lahan Gambut (PLG). Di laporkan bahwa terdapat 30 lokasi titik yang bersinggungan dengan kawasan gambut lindung dan terdapat temuan 4.159,62 ha lahan *food estate* terbengkalai<sup>4</sup>.

Selain itu proyek ini juga menjadi salah faktor terjadinya bencana banjir pada Kab. Pulau Pisang dan Kab Gunung Mas, pasalnya pembukaan lahan dikawasan hutan gambut berpengaruh terhadap turunnya daya tampung wilayah resapan air yang mendorong terjadinya banjir dimusim hujan<sup>5</sup>.

Kemudian proyek *food estate* yang berlokasi di Provinsi Sumatera Utara, Kab Humbung Hasundutan dengan luas 30.000 ha juga mengalami permasalahan serupa, dilaporkan pada tahun 2024 hanya tersisa 20 persen lahan yang masih

<sup>1</sup>Pembangunan Berkelanjutan, Nicolas Kriswinara Astanujati, and Universitas Gadjah Mada, "Ekologi Politik Dan Pengelolaan Pangan Di Kalimantan Tengah: Food Estate Sebagai Bentuk Ekosida Dan Eksternalitas Negatif Felisitas Friska Dianing Puspa PUSPARAGAM KEILMUAN Ilustrator: Parama Bisatya," BALAIRUNG: Jurnal Multidisipliner Mahasiswa Indonesia 3, no. 2 (2022), hlm 85.

<sup>2</sup>Eka Ramadayanti, "Upaya Perlindungan Hak Masyarakat Adat Setelah Satu Dasawarsa Program MIFEE (Merauke Integrated Food and Energy Estate) Melalui Citizen Law Suit," Padjadjaran Law Review 8, no. 2 (2020), hlm 19.

<sup>3</sup>Alsafana Rasman, Eliza Sinta Theresia, and M Fadel Aginda, "Analisis Implementasi Program Food Estate Sebagai Solusi Ketahanan Pangan Indonesia," Holistic: Journal of Tropical Agriculture Sciences 1, no. 1 (2023): hlm 45, <https://doi.org/10.61511/hjtas.v1i1.2023.183>.

<sup>4</sup>"Kegagalan Berulang' Proyek Food Estate – Ribuan Hektare Sawah Di Kalteng Terbengkalai Dan Beralih Jadi Kebun Sawit," BBC NEWS INDONESIA, n.d., <https://www.bbc.com/indonesia/articles/c05g4zlm80ro>.

<sup>5</sup>"Greenpeace: Proyek Food Estate 700 Hektare Di Kalteng Picu Banjir."

berfungsi sebagai lahan pertanian dan sisanya terlantar ditumbuhi ilalang liar.<sup>6</sup> Selain itu seluas 215 ha hutan hujan telah ditebang untuk program food estate di Kab Humbung Hasundutan yang berlokasi disebagian tanah adat milik masyarakat Ria-Ria, sehingga mengakibatkan bencana banjir setiap tahunannya pada pemukiman warga sekitar karena pengalih fungsian hutan sebagai lahan pertanian mengakibatkan berkurangnya wilayah resapan air.<sup>7</sup> Diketahui bahwa sebagian besar lahan food estate yang berlokasi di Kab Humbung Hasundutan tersebut saat ini telah ditinggalkan petani lantaran tidak sanggup melakukan penanaman kembali karena kegagalan panen secara berulang, sehingga mengakibatkan terbengkalainya lahan. Pihak kementerian pertahanan berpendapat bahwa kegagalan panen tersebut menjadi tanggung jawab petani dan dinas pertanian terkait<sup>8</sup>.

Permasalahan proyek food estate yang terjadi pada kedua provinsi tersebut menunjukkan perlunya perhatian lebih serius oleh pemerintah sebagai bentuk tanggung jawab dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup serta pelayanan publik kepada masyarakat, sehingga apabila terjadi permasalahan atau hambatan dalam food estate sebagai salah satu proyek PSN maka pejabat pemerintah yang berwenang dapat mengambil diskresi yang dilandaskan atas ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik sesuai amanat Pasal 10 UU No.30 Tahun 2014.

Selain itu adanya alih fungsi kawasan hutan menjadi lahan pertanian *food estate* sangat disayangkan, menimbah bahwa hutan Indonesia mempunyai potensi sangat besar yang terdiri atas taman nasional, hutan lindung, dan hutan produksi dengan luas kurang lebih 120 juta ha dinilai dapat berkontribusi dalam mencegah pemanasan global<sup>9</sup>.

Sehingga adanya alih fungsi hutan menjadi lahan pertanian dinilai kurang memperhatikan keberlanjutan lingkungan hidup, meskipun pengalih fungsian kawasan hutan diizinkan dalam UU Kehutanan akan tetapi pada pelaksanaannya haruslah mempertimbangkan fungsi ekologis hutan untuk menghindari kerusakan lingkungan lebih lanjut dan menyebabkan kerugian ekologis bagi negara.

Terdapat 3 poin yang menjadi perhatian dari PERMEN LHK sebagai landasan hukum mega proyek tersebut. Pertama, terkait penyediaan kawasan hutan lindung untuk proyek food estate yang dinilai kurang memberikan keadilan ekologis. Kedua, Penggunaan kajian lingkungan hidup strategis (KLHS) dan tidak menggunakan kajian AMDAL secara lengkap sesuai ketentuan Pasal 22 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2009 UUPH, mengingat AMDAL mempunyai peran penting dalam sebuah proyek karena berkaitan dengan pengambilan keputusan apakah layak atau tidaknya sebuah kegiatan atau usaha akan dilanjutkan, sehingga tidak dilakukan kajian AMDAL secara lengkap dinilai sebagai penyimpangan prosedur dan hal tersebut merupakan salah satu bentuk mal administrasi. Ketiga, pelaksanaan proyek food estate yang dapat merugikan masyarakat adat setempat karena pertanian skala besar dapat meminggirkan peran dari masyarakat adat<sup>10</sup>.

Selain itu penggunaan lahan kawasan hutan lindung untuk proyek *food estate* dinilai bertentangan dengan amanat dari Pasal 26 ayat (1) UU No.41 Tahun 1999, bahwa pemanfaatan hutan lindung hanya diperuntukan untuk pemanfaatan kawasan berupa penguatan hidrologis hutan, pemanfaat jasa lingkungan seperti wisata alam ataupun konservasi hutan dan pemanfaatan hasil hutan bukan kayu<sup>11</sup>.

<sup>6</sup>“Cerita Sedih Kegagalan Food Estate Sumatera Utara: 80 Persen Lahan Kini Terlantar.”

<sup>7</sup>Ibid

<sup>8</sup>Riani Sanusi Putri, “Nasib Megaprojek Food Estate Humbung Hasundutan Usai Terbengkalai Ditinggalkan Petani.”

<sup>9</sup>Nikmah Mentari, Ilham Dwi, “IMPLEMENTASI PENGATURAN PERDAGANGAN KARBON DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF INVESTASI HIJAU DAN KONSTITUSI EKONOMI.”

<sup>10</sup>Rizkia Diffa Yuliantika, Imamulhadi Imamulhadi, and Supraba Sekarwati, “Analisis Yuridis Terhadap Program Pembangunan Food Estate Di Kawasan Hutan Ditinjau Dari Eco-Justice,” LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, Dan Agraria 2, no. 1 (2022): hlm 43, <https://doi.org/10.23920/litra.v2i1.1014>.

<sup>11</sup>Benedicta and Subekti, “Problematika Kebijakan Food Estate Terkait Pemanfaatan Kawasan Hutan Lindung.”

Pada dasarnya tujuan proyek Food Estate adalah untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional dengan swasembada mandiri yang berkeadilan ekologis, akan tetapi pada pelaksanaannya masih jauh dari yang diharapkan karena mengalami beberapa permasalahan lingkungan seperti deforestasi hutan, banjir, kurangnya daerah resapan air, maupun hilangnya keanekaragaman hayati. Selain itu mega proyek ini menuai kritisi karena dinilai telah mengalami kegagalan, adapun kegagalan tersebut disebabkan oleh minimnya perencanaan yang matang terhadap pemilihan lahan yang cocok untuk menghindari kegagalan panen dan mangkraknya lahan pertanian seperti yang terjadi di Kalimantan Tengah dan Sumatera Utara, serta kurangnya partisipasi dan kolaborasi sejalan antara masyarakat setempat dengan pemerintah terhadap pelaksanaan proyek ini. Sehingga untuk kedepannya pemerintah sebagai penggagas proyek *food estate* perlu mengambil langkah yang tepat dalam menentukan kebijakan kedaulatan pangan yang berkeadilan ekologis untuk menghindari kegagalan. Berdasarkan permasalahan yang telah dijabarkan melalui latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk mengkaji terkait tanggungjawab pemerintah terhadap pelaksanaan proyek *food estate* sebagai proyek strategis nasional dalam sudut pandang lingkungan hidup. Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui urgensi dan tantangan pelaksanaan proyek *food estate* serta mengetahui bentuk tanggung jawab yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam mengatasi kerusakan lingkungan hidup pada proyek *food estate*.

## B. METODE PENELITIAN

Dalam penulisan penelitian ini metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Pada penelitian normatif diperlukan sebuah metode pendekatan yang tepat untuk menjawab sebuah isu hukum yang sedang dikaji. Sehingga pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menganalisa isu hukum terhadap kesesuaian hubungan antara undang-undang satu dengan yang lain dalam satu sistem yang berlaku<sup>12</sup>.

Sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu pendekatan penelitian yang menggunakan doktrin atau pemikiran di bidang ilmu hukum sehingga akan melahirkan konsep atau asas-asas hukum yang relevan<sup>13</sup>.

## C. PEMBAHASAN

### 1. Urgensi dan Tantangan Proyek Food Estate dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan

Dalam rangka menjawab masalah ketahanan pangan, pemerintah memprakarsai proyek *food estate* sebagai solusi jangka panjang pemenuhan pangan nasional, adapun terdapat 3 major indikator ketahanan pangan Indonesia. Pertama, ketersediaan pangan (*food availability*) yang meliputi kebutuhan konsumsi normatif. Kedua, akses pangan (*food access*) dengan penilaian bahwa masih tingginya pendudukan Indonesia yang berada di garis kemiskinan sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan pangan secara optimal. Ketiga, rendahnya penyerapan pangan (*utilization*) indikator ini dilandaskan atas banyaknya kasus kematian bayi baru lahir, rendahnya angka harapan hidup anak dibawah tiga tahun, dan tingginya angka stunting pada anak-anak karena kurang terpenuhinya gizi secara seimbang. Sehingga dari tiga major indikator tersebut pemerintah menggagas proyek *food estate* untuk menjawab masalah ketahanan pangan nasional.

---

<sup>12</sup>Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Edisi Revisi (Jakarta: Prenadamedia Group, n.d.).

<sup>13</sup>Ibid

Berawal dari filosofi ketahanan pangan, *food estate* dimaknai sebagai pemenuhan hak atas pangan oleh negara dengan menyediakan ketersediaan pangan yang cukup, berkualitas baik, terjangkau serta dapat dirasakan secara merata oleh semua warga negara untuk hidup yang lebih sehat dan produktif. Hak atas pangan dan hak atas lingkungan merupakan bagian dari hak ekonomi, sosial dan budaya (ekosob), Bangir Manan berpendapat bahwa hak ekosob adalah hak asasi manusia yang tidak mengalami fluktuatif seperti hak sosial dan politik. Oleh karena itu tanggungjawab negara dalam pemenuhan hak tersebut tidak hanya sebagai kewajiban pencapaian hasil (*obligation of result*) akan tetapi juga kewajiban untuk bertindak (*obligation of conduct*)<sup>14</sup>.

Dalam ihwal pengelolaan sumberdaya yang tersedia untuk penyelenggaraan proyek *food estate* haruslah dijalankan sesuai mandat konstitusi karena pemenuhan hak atas lingkungan dan hak atas pangan merupakan penghormatan dari hak asasi manusia yang secara implisit tertuang Pasal 28 UUD 1945.

Tujuan pelaksanaan *food estate* pada dasarnya adalah mencapai ketersediaan (*availability*) melalui swasembada pangan secara mandiri. Mega proyek ini tidak hanya melibatkan pemerintah sebagai pengelola akan tetapi terdapat andil pihak swasta sebagai investor yang diharapkan dapat berdampak positif bagi pertumbuhan ekonomi maupun peningkatan kesejahteraan masyarakat. Mega proyek ini merupakan hasil kolaborasi beberapa kementerian, yaitu Kementerian PUPR yang bertugas merancang *land clearing* dan sistem pengirigasian, Kementerian Pertanian yang mengatur secara keseluruhan teknis proyek food estate dan Kementerian Pertahanan yang bertugas terhadap pencadangan strategis. *Food estate* merupakan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional atau RPJM yang ditetapkan oleh pemerintah pada tahun 2020 dengan Perpres Nomor 108 Tahun 2020 sebagai landasan hukumnya

Pada hakikatnya pemerintah berharap bahwa *food estate* dapat menciptakan Pembangunan Berkelanjutan atau *Sustainable Development Goals* (SDGs) dengan menciptakan keamanan pangan, pertanian berkelanjutan serta menghentikan kelaparan<sup>15</sup>.

Akan tetapi pada pelaksanaannya proyek ini juga memberikan beberapa dampak negatif terdapat lingkungan seperti yang terjadi di Kalimantan Tengah dan Sumatera Utara yang mengakibatkan deforestasi hutan, degradasi tanah maupun bencana banjir karena berkurangnya daerah resapan air saat musim penghujan. Sebagai bagian dari PSN *food estate* mempunyai legalitas istimewa karena bagian major proyek, khususnya terkait perizinan maupun non perizinan serta pemanfaatan kawasan hutan sebagaimana yang tercantum dalam PP No 23 Tahun 2021.

Setelah ditetapkannya UU No 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, PSN mempunyai kapabilitas yang lebih mudah terhadap penataan ruang. Misalnya, melalui PP Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan sebagai pelaksana UU Ciptakerja mengamanatkan kepada Kementrian LHK untuk memberikan prioritas terhadap kawasan hutan yang dijadikan sebagai kegiatan pengadaan ketahanan pangan dan energi, dengan pemberian relaksasi izin tentang pengurangan persyaratan survey tata batas tenurial yang pada hakikatnya adalah sebuah langkah sentral dalam proses penggunaan kawasan hutan<sup>16</sup>.

Dengan dikeluarkannya Permen LHK 7/2021 apabila dikaji melalui perspektif Pasal 26 ayat (1) UU NO.41/1999 tentang Kehutanan, terkait penyediaan kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung sebagai lahan proyek food estate dinilai justru akan menimbulkan permasalahan lingkungan baru seperti degradasi hutan, krisis air, ataupun bencana banjir.

Adapun kawasan hutan lindung yang dimaksud dalam Pasal 115 PERMEN LHK 7/2021 adalah kawasan hutan lindung yang sudah tidak berfungsi, akan tetapi tidak

<sup>14</sup>Putra Perdana Ahmad Saifulloh, "Gagasan Konstitusi Pangan: Urgensi Pengaturan Hak Atas Pangan Warga Negara Dalam Amandemen Kelima UUD 1945," Jurnal HAM 12, no. 2 (2021), hlm 227.

<sup>15</sup>Hafizha Alifya, Deasy Silvyia Sari, and Dina Yulianti, "Strategi Food Estate Sebagai Solusi Keamanan Pangan," Gan-aya : Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora 7, no. 2 (2024), hlm, 117.

<sup>16</sup>Jurnal Pro Natura, "Food Estate Di Indonesia : Telaah Kriminologi Hijau" 1 (2024): hlm 50.

dijelaskan secara terperinci terkait kriteria atau batasan terhadap penggunaan kawasan tersebut sebagai lahan *food estate*. Meskipun setelah diterbitkannya PP Nomor 23/2021 yang berkenaan dengan kriteria Kawasan Hutan Dengan Tujuan Khusus, akan tetapi UU Cipta Kerja tidak merevisi ketentuan kawasan hutan yang terkandung dalam Pasal 8 UU No.41 Tahun 1999, yaitu kawasan hutan tertentu untuk tujuan khusus yang hanya meliputi penelitian dan pengembangan, pelatihan dan Pendidikan, serta religi dan budaya<sup>17</sup>.

Penetapan pemanfaatan kawasan hutan lindung untuk ketahanan pangan tersebut ini dinilai kurang mempertimbangkan pengelolaan dan pemeliharaan lingkungan hidup yang berkelanjutan, menimbang hutan adalah sebuah ekosistem yang berisi kekayaan hayati yang memiliki peranan dalam keberlangsungan lingkungan dan kehidupan masyarakat, hutan adalah bagian dari kekayaan alam yang pada hakikatnya harus digunakan demi kemakmuran rakyat sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Permen LHK 7/2021 apabila dikaji dalam perspektif UU Nomor 32 Tahun 2009 selanjutnya disebut sebagai UUPH. Terkait penggunaan KLHS atau Kajian Lingkungan Hidup Strategis sebagai persyaratan perizinan dinilai kurang memperhatikan unsur pengelolaan dan pemeliharaan lingkungan hidup yang berkelanjutan, karena segala kegiatan usaha yang berisiko tinggi dan penting wajib menggunakan kajian AMDAL secara lengkap sesuai ketentuan Pasal 22 UUPH. PERMEN LHK tidak mengamankan secara khusus dan mendetail terhadap kriteria proyek yang dapat menggunakan KLHS. Pada dasarnya UUPH memandang bahwa KLHS adalah sebuah rangkaian analisis yang sistematis dengan memperhatikan unsur terkait, keseimbangan maupun Pembangunan Berkelanjutan. Akan tetapi penggunaan KLHS pada proyek *food estate* Kalimantan Tengah dan Sumatera Utara dinilai sebagai kebijakan yang kurang tepat, pasalnya proyek ini berkaitan dengan penggunaan lahan dalam skala besar sehingga analisa kajian AMDAL secara lengkap sangat diperlukan agar realisasi proyek yang lebih optimal.<sup>18</sup>

Adapun dalih kedaulatan dan ketahanan pangan dengan pemberian izin alih fungsi lahan kawasan hutan lindung dan gambut di Provinsi Kalimantan Tengah dan Provinsi Sumatera utara, dinilai telah menyimpang dari asas dan tujuan UU No.18 Tahun 2012 tentang Pangan yaitu keadilan<sup>19</sup>.

Selain itu pemberian izin alih fungsi kawasan hutan melalui PERMEN LHK 7/2021 dinilai sebagai salah satu tindakan hukum pemerintah dalam menjalankan fungsinya terkait pembentukan peraturan (*regeling*) yang menimbulkan akibat hukum<sup>20</sup>.

Bahwa secara jelas berdasarkan kewenannya pemerintah telah melakukan tindakan hukum dengan melakukan pemberian izin terhadap perubahan peruntukan fungsi kawasan hutan, adanya alih fungsi kawasan hutan sebagai lahan pertanian pada proyek *food estate* secara jelas telah memberikan kontribusi terhadap kerusakan lingkungan seperti bencana banjir, deforestasi hutan, degradasi tanah maupun konflik sosial dengan masyarakat adat.

Sehingga adanya hal tersebut apabila dikaji dalam perspektif Pasal 1365 KUHP secara jelas memenuhi unsur perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) karena menimbulkan kerugian lingkungan hidup terhadap kawasan hutan lindung maupun masyarakat, kerugian tersebut tidak hanya dinilai secara material akan tetap juga immaterial<sup>21</sup>.

Selanjutnya perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang telah dilakukan oleh pemerintah pada proyek *food estate* secara jelas melanggar hak subjektif warga negara di bidang publik karena pemerintah mempunyai kedudukan hierarki dengan masyarakat,

<sup>17</sup>Rizkia Diffa Yuliantika, Imamulhadi, and Supraba Sekarwati, "Analisis Yuridis Terhadap Program Pembangunan Food Estate Di Kawasan Hutan Ditinjau Dari Eco-Justice," hlm, 50.

<sup>18</sup>Saebani and Triadi, "Analisis Terhadap Proyek Food Estate Dalam Penggunaan Lahan Hutan Dan Ketahanan Pangan Ditinjau Dari Perspektif Hukum Lingkungan."

<sup>19</sup>Ibid

<sup>20</sup>Hanafi, "Iblam Law Review."

<sup>21</sup>Cicilia, "Jurnal Hukum Progresif LINGKUNGAN : ANALISIS INDONESIA DAN PERANCIS."

oleh karenanya pemerintah sebagai penanggungjawab proyek *food estate* yang seharusnya mematuhi kepentingan dalam masyarakat akan tetapi justru telah melanggar hal tersebut, kepentingan yang dimaksud dalam hal ini berupa pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Perlu ditegaskan lebih lanjut bahwa dalam swasembada kedaulatan pangan melalui proyek *food estate*, pemerintah memiliki kewajiban hukum untuk memastikan bahwa kebijakan *food estate* tidak boleh merugikan masyarakat dan lingkungan hidup, penyelenggaraan proyek ini harus memberikan keadilan ekologis dengan memprioritaskan sistem ketahanan pangan yang sesuai dengan pemeliharaan dan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan, keadilan ekologis pada proyek *food estate* dapat dicapai apabila terdapat harmonisasi hubungan antara proyek kedaulatan pangan dan masyarakat sebagai komponen dari sebuah ekosistem lingkungan hidup.

## 2. Pertanggung jawaban Pemerintah terhadap Pelaksanaan Food Estate sebagai Proyek Strategis Nasional

### a. Tanggungjawab Pemerintah terhadap Lingkungan Hidup

Lingkungan hidup yang bersih, sehat dan berkelanjutan merupakan salah satu hak warga negara yang dijamin dalam konstitusi, sehingga pemerintah berkewajiban untuk bertanggung jawab atas pemenuhan hak tersebut melalui pengelolaan lingkungan hidup yang tepat. Pasal 2 UU No 32 Tahun 2009 atau UUPH mengamanatkan bahwa dalam pengelolaan dan pemeliharaan lingkungan hidup harus dijalankan sesuai dengan asas tanggung jawab negara (*state responsibility*). Asas ini hadir sebagai refleksi bahwa negara merupakan sebuah badan atau organisasi kekuasaan yang mempunyai kewajiban untuk melindungi warga negara, wilayah serta seluruh kekayaan alam yang terkandung didalamnya.<sup>22</sup>

Selain itu asas tanggung jawab negara memiliki pemaknaan terhadap fungsi serta tugas pemerintah dalam menjalankan prinsip tata pemerintah yang baik (*good governance*) karena berkaitan terhadap legalitas perizinan pengelolaan lingkungan hidup yang diberikan oleh pemerintah, baik terhadap proyek yang dijalankan oleh pihak swasta atau proyek strategis nasional.

Pelaksanaan asas tanggung jawab negara dalam UUPH menempatkan pemerintah mempunyai kewajiban untuk bertanggung jawab saat melakukan penguasaan sumberdaya alam serta pemanfaatan lingkungan hidup atas nama negara dalam melakukan tindakannya<sup>23</sup>.

Secara garis besar asas tanggungjawab negara terhadap pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup yang dijalankan oleh pemerintah berkaitan dengan penindakan (*enforcement*) serta penataan (*compliance*) yang dapat ditemui diranah hukum perdata, hukum pidana serta hukum administrasi.<sup>24</sup>

Dalam ranah hukum perdata secara harfiah tanggung jawab hadir sebagai kewajiban yang harus dilaksanakan oleh seseorang atau badan hukum untuk melakukan kompensasi atau ganti rugi dari sebuah tindakan atau perbuatan hukum<sup>25</sup>.

Pertanggungjawaban dalam hukum perdata dibidang lingkungan hidup dikenal dengan tanggungjawab mutlak (*strict liability*) yang menekankan terhadap ganti rugi ataupun pemulihan terhadap lingkungan hidup yang telah rusak ataupun tercemar. Ketentuan mengenai tanggungjawab mutlak (*strict liability*) selanjutnya diadopsi ke dalam UUPH bahwa dalam Pasal 87 ayat 1 UUPH menyebutkan semua penanggungjawab usaha atau pihak investor

<sup>22</sup>Anwar and Sari, "Penegakan Hukum Lingkungan Berbasis Asas Tanggung Jawab Negara Di Indonesia."

<sup>23</sup>Anugrah, "Kewenangan Tata Kelola Lingkungan Hidup Oleh Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah."

<sup>24</sup>Asnah, "Kebijakan Dan Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Mewujudkan Perlindungan Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Bagi Masa ...."

<sup>25</sup>Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum (Jakarta: Prenadamedia Group, 2018), hlm, 50.

apabila melakukan perusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian pada lingkungan ataupun masyarakat wajib untuk melakukan ganti rugi atau tindakan tertentu<sup>26</sup>.

Apabila ditinjau dalam perspektif lingkungan hidup bahwa prinsip tanggungjawab mutlak (*strict liability*) tidak hanya bisa dikenakan kepada pihak swasta sebagai investor dan pelaku usaha akan tetapi prinsip ini juga bisa berlaku bagi pemerintah sebagai pihak penyelenggara. Bahwa pemerintah berdasarkan kewenangannya apabila melakukan perbuatan melawan hukum (*onrechmatige overheidsdaat*) yang mengakibatkan dan menimbulkan kerugian dalam kegiatan pemanfaatan sumber daya alam, maka pemerintah dapat digugat untuk bertanggung jawab terhadap kerugian, kerusakan dan pencemaran lingkungan tanpa adanya unsur pembuktian dari pihak penggugat, sehingga dengan diterapkannya prinsip tanggungjawab mutlak (*strict liability*) yang dijalankan oleh pemerintah merupakan salah satu bentuk dari pelaksanaan asas tanggung jawab negara sebagai jaminan dari hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Selanjutnya terkait tanggung jawab pemerintah terhadap lingkungan hidup dalam ranah hukum pidana, bisa ditemui dalam upaya penegakan hukum terhadap kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang mengakibatkan kerusakan. Adanya penegakan hukum oleh pemerintah merupakan salah satu bentuk konkrit pelaksanaan asas tanggung jawab negara (*state liability*) dalam Pasal 2 UUPH sebagai dinamisator terhadap pengelolaan dan pemeliharaan lingkungan hidup dengan pemungisan norma hukum sebagai alat penegakan hukum pidana.

Lebih lanjut ketentuan terkait pidana lingkungan diatur dalam Pasal 97 sampai Pasal 120 UUPH. Bahwa ketentuan pidana yang ada dalam UUPH menempatkan penyidik harus aktif dalam melakukan serangkaian tindakan mulai dari penangkapan atau penahanan, dengan pertimbangan sulitnya pembuktian unsur kesalahan untuk memudahkan pertanggungjawaban pidana tanpa asas kesalahan kepada pihak swasta maka pemerintah bisa menerapkan prinsip tanggungjawab mutlak (*strict liability*) yang terdapat dalam hukum perdata sebagai solusi dalam pertanggungjawaban pidana korporasi dibidang lingkungan hidup. Sehingga pembebanan pembuktian cukup dilakukan karena pelaku telah melakukan perbuatan yang dilarang atau tidak melakukan tindakan atau perbuatan yang bersiwafat wajib dalam ketentuan pidana<sup>27</sup>.

Implementasi prinsip tanggungjawab mutlak (*strict liability*) dalam konteks hukum pidana merupakan bentuk pertanggungjawaban oleh pemerintah dalam memastikan kepatuhan pelaku usaha terkait kebijakan yang berlaku melalui instrument pengawasan dan penerapan sanksi<sup>28</sup>

Kemudian tanggung jawab pemerintah dalam hukum administrasi terhadap perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup merupakan perwujudan langsung dari adanya asas tanggung jawab negara (*state liability*) bahwa pemerintah mempunyai kewenangan strategis terhadap pengawasan serta pemberian perizinan terhadap pemanfaatan lingkungan. Sehingga kebijakan atau kewenangan yang telah dibuat oleh pemerintah selalu memiliki pertanggungjawaban sesuai dengan prinsip tidak ada kewenangan tanpa sebuah pertanggungjawaban<sup>29</sup>.

Dalam perspektif hukum administrasi antara hak dan kewajiban mempunyai keseiringan untuk berjalan, sehingga pemerintah berdasarkan kewenangannya dalam ihwal pengawasan dan pembuatan kebijakan lingkungan hidup mempunyai kewajiban untuk melakukan pertanggungjawaban.

. Dalam hukum administrasi konsep dasar terhadap pengelolaan dan pemeliharaan lingkungan hidup menekankan terhadap legitimasi penegakan lingkungan kepada otoritas yang bertanggung jawab dalam melakukan pengawasan serta penerapan sanksi<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup>Eryarifa, "Asas Strict Liability Dalam Pertanggungjawaban Tindak Pidana Korporasi Pada Tindak Pidana Lingkungan Hidup."

<sup>27</sup>Ibid

<sup>28</sup>Op. Cit., Asnah

<sup>29</sup>Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014), hlm 171.

<sup>30</sup>Oktora, "Peranan Pemerintah Terkait Kerusakan Lingkungan Hidup Di Tinjau Dari Aspek Administrasi."

Dalam Pasal 71 UUPLH otoritas yang bertanggung jawab melakukan pengawasan terhadap penegakan hukum lingkungan secara administratif yaitu Menteri, gubernur, bupati atau wali kota dengan melakukan penilaian kesesuaian terhadap syarat-syarat izin lingkungan yang harus dipenuhi pelaku usaha. Selanjutnya dalam Pasal 73 UUPLH menyebutkan bahwa Menteri bertanggung jawab melakukan pengawasan usaha yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah jika dikemudian ditemui terdapat pelanggaran berat, selanjutnya. Oleh karenanya dalam ranah hukum administrasi tanggung jawab pemerintah mempunyai fungsi serta kedudukan penting dalam upaya pemeliharaan dan pengelolaan lingkungan hidup karena berkaitan dengan pengawasan serta penerapan sanksi yang bersifat represif mulai dari teguran tertulis, teguran tertulis, paksaan atau perintah, serta pembekuan dan pencabutan izin usaha.

### **b. Tanggung Jawab Pemerintah dalam Kegagalan Proyek Food Estate**

Secara normatif pelaksanaan proyek *food estate* baik di Kalimantan Tengah maupun Sumatera Utara telah mengikuti aturan yang ada dalam PP No. 23 Tahun 2021 dan Permen LHK No. 7 Tahun 2021, dengan mempertimbangkan ketentuan Izin Pinjam Kawasan Hutan (IPPKH) yang bertujuan menggunakan kawasan hutan diluar kegiatan kehutanan tanpa merubah fungsinya dan penggunaan Kawasan Hutan untuk Ketahanan Pangan (KHKP) yang bertujuan menggunakan kawasan hutan sebagai pembangunan *food estate*<sup>31</sup>.

Adanya IPPKH dan KHKP diharapkan dapat memastikan bahwa pemanfaatan kawasan hutan dilakukan secara legal dan terkontrol dengan memperhatikan prinsip-prinsip kelestarian lingkungan.

Stagnansi serta kegagalan panen proyek *food estate* Kalimantan Tengah dan Sumatera Utara yang notabene dilakukan pada kawasan hutan lindung dinilai tidak mempertimbangkan ketentuan yang ada dalam Pasal 2 UUPLH terkait asas-asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup<sup>32</sup>.

Penggunaan kawasan hutan terutama lahan gambut untuk pertanian dinilai tidak sesuai dengan fungsi ekologis gambut yaitu sebagai penyimpanan cadangan air, kelestarian hayati, dan penghasil karbon. Akibat pembukaan kawasan hutan dengan pencetakan lahan-lahan baru untuk mega proyek ini, bank dunia melaporkan bahwa pada tahun 2020, *food estate* telah memberikan sumbangsih terhadap sepertiga emisi gas rumah kaca global. Apabila disimpulkan lebih lanjut proyek *food estate* Kalimantan Tengah maupun Sumatera Utara disinyalir juga mengalami permasalahan serupa seperti proyek pendahulunya, permasalahan tersebut diantaranya;

- a) alih fungsi lahan hutan yang dilindungi negara;
- b) Potensi bencana alam berupa banjir karena kirangnya daerah resapan air dan kebakaran hutan;
- c) Konflik sosial antara masyarakat setempat dan korporasi yang telah melakukan investasi karena sengketa tanah;
- d) Konflik sosial antara masyarakat dengan aparat;
- e) Potensi hutan adat yang dijadikan lahan pertanian
- f) Pembukaan lahan dalam skala besar yang intensif sehingga mengakibatkan deforestasi hutan dan memarginalisasi masyarakat setempat atau adat<sup>33</sup>.

Perlu dipertimbangkan bahwa pemerintah sebagai penanggungjawab utama proyek *food estate* mempunyai kewajiban dalam pemenuhan asas tanggung jawab

<sup>31</sup>Zaini Miftach, "Tanggung Gugat Pemerintah Terhadap Kegagalan Program Food Estate Kabupaten Gunung Mas Kalimantan Tengah," *Journal of Studia Legalia* 5 (2018), hlm 40 .

<sup>32</sup>M S Baringbing, "Problematika Lingkungan Terhadap Regulasi Food Estate Sebagai Program Strategis Nasional Di Desa Gunung Mas & Pulang Pisau Kalimantan Tengah," *Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang* 7, no. 1 (2021): hlm, 359.

<sup>33</sup>Katriani Puspita Ayu, "Kebijakan Perubahan Lahan Dalam Pembangunan Food Estate Di Kalimantan Tengah," *Journal Ilmu Sosial, Politik Dan Pemerintahan* 11, no. 1 (2022), hlm 34, <https://doi.org/10.37304/jispar.v11i1.4203>.

negara terhadap pemeliharaan lingkungan hidup yang berkelanjutan. Karena pada hakikatnya penguasaan pemerintah terhadap mega proyek *food estate* tidak hanya diidentifikasi sebagai pemilik proyek akan tetapi juga sebagai bentuk pelayanan publik<sup>34</sup>. Selain itu dalam rangka mewujudkan pelayanan publik kepada masyarakat terkait lingkungan hidup bahwa berdasarkan Perpres No 3 Tahun 2016 dalam ikhwal terjadinya permasalahan atau hambatan dalam proyek strategis nasional atau dalam hal ini *food estate* maka pejabat pemerintah yang berwenang dapat mengambil diskresi guna mengambil kebijakan strategis yang dilandaskan terhadap peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai mana yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UU No.30 Tahun 2014.

Upaya diskresi hadir karena terdapat masyarakat yang terdampak terhadap keadaan-keadaan tertentu yang sifatnya mendesak sehingga pemerintah berdasarkan kewenangan khusus menggunakan tindakan hukum maupun tindakan faktual<sup>35</sup>.

Bahwasannya pengambilan diskresi dalam proyek *food estate* oleh pemerintah telah sesuai dengan ketentuan Pasal 22 UU No.30 Tahun 2014 yang digunakan demi pencapaian tujuan atau manfaat (*doelmatigheid*) terhadap kepentingan umum dibidanglingkungan hidup. Diskresi yang dilakukan pemerintah dalam pelaksanaan proyek *food estate* meliputi keputusan atau tindakan karena adanya stagnansi terhadap pelaksanaan proyek *food estate*. Bahwa penerapan diskresi oleh pemerintah dilakukan sebagai perwujudan terlaksananya pemerintahan yang baik (*good governance*) terhadap pemenuhak hak terhadap lingkungan hidup yang baik dan sehat sehingga pemerintah diberikan kebebasan untuk berbuat atau bertindak dengan kaitan melancarkan penyelenggaraan pemerintahan.

Menimbang stagnansi dan kegagalan mega proyek ini disebabkan karena adanya perbuatan melawan hukum atau *onrechtmatige overheidsdaad* yang dilakukan pemerintah. Pemerintah tetap berkawajiban untuk bertanggung jawab terhadap kebijakan yang telah dibuatnya, Dengan pertimbangan tidak ada pertanggungjawaban tanpa sebuah kewenangan maka penerapan prinsip ini tetap berlaku dalam realisasi proyek *food estate* mengingat kegagalan proyek *food estate* telah berimbas negatif terhadap kualitas lingkungan hidup dan menimbulkan kerugian lingkungan.

Adapun bentuk tanggungjawab yang harus dilakukan adalah tanggungjawab jabatan karena berkaitan dengan sebuah legalitas atau keabsahan dari tindakan yang dilakukan pemerintah, dan berkenaan dengan wewenang yang diberikan oleh undang-undang. Adapun pejabat yang bertanggungjawab terhadap keseluruhan proyek ini diantaranya, Presiden karena sebagai kepala pemerintahan mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan strategis nasional sehingga ruang lingkup tanggung jawabnya berada pada pemerintah pusat. Selanjutnya kementerian PUPR, kementerian pertanian, dan kementerian pertahanan sebagai *leading sector* juga memiliki peranan untuk bertanggung jawab karena dinilai belum mampu mencapai tujuan yang diinginkan dan pelaksanaan proyek ini menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup. Kemudian pada tingkat daerah Gubernur atau bupati/walikota selaku Penanggung Jawab proyek *food estate* ditingkat daerah juga memiliki andil untuk bertanggungjawab karena telah memberikan perizinan dan nonperizinan dibidang lingkungan hidup yang diperlukan untuk memulai pelaksanaan *food estate* sebagai bagian dari PSN. Sehingga berdasarkan prinsip *fautes des service* tanggungjawab terhadap terhadap kerusakan maupun kerugian lingkungan yang disebabkan oleh mega proyek ini dibebankan kepada instansi dari individu yang memegang jabatan.

Sehingga langkah yang dapat dilakukan oleh pemerintah sebagai bentuk pertanggung jawaban jabatan terhadap kerusakan lingkungan pada proyek *food estate* yaitu; pertama,

<sup>34</sup>Muhammad Syaiful Anwar and Rafiqah Sari, "Penegakan Hukum Lingkungan Berbasis Asas Tanggung Jawab Negara Di Indonesia," *PROGRESIF: Jurnal Hukum* 16, no. 1 (2021), hlm 118, <https://doi.org/10.33019/progresif.v16i1.2336>.

<sup>35</sup>Suardita and PRATAMA, "Diskresi Pemerintah Dalam Kedaruratan Kesehatan Akibat Pandemi Covid-19."

melakukan reklamasi dan rehabilitasi sesuai ketentuan Pasal 45 ayat (1) UUPH, bahwa penggunaan kawasan hutan yang mengalami kerusakan karena proyek *food estate* wajib untuk dilakukan reklamasi maupun rehabilitasi dengan mengikuti pola yang telah disediakan, hal ini bertujuan untuk memulihkan kembali fungsi kawasan hutan sebagai penyangga kehidupan masyarakat. kegiatan rehabilitasi tersebut dapat dilakukan dengan melakukan reboisasi, penghijauan, pemeliharaan, pengayaan tanah dan konservasi tanah, Adapun kegiatan reklamasi kawasan hutan bekas lahan *food estate* dapat dilakukan dengan melakukan penanam kembali vegetasi hutan yang rusak sesuai dengan peruntukannya kegiatan reklamasi tersebut meliputi penetapan dan inventarisasi, perencanaan dan pelaksanaan reklamasi, sehingga kawasan hutan bekas proyek *food estate* yang gagal tidak hanya terbengkalai begitu saja akan tetapi dapat difungsikan kembali sebagaimana mestinya.

Kedua, penerapan *Citizen Lawsuit* atau gugatan warga negara yang dilakukan warga negara atau lembaga NGO yang berlegal standing karena terdapat kelalaian pemenuhan hak-hak warga negarasalahsatunya hak atas lingkungan hidup, gugatan ini terimplementasi dalam UUPH sebagai hak gugat masyarakat dan hak gugat organisasi lingkungan hidup. Secara principal gugatan ini bisa ditujukan kepada pemerintah atas dasar adanya pelanggaran kepentingan umum yang dilakukan secara perwakilan karena perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang dilakukan oleh pemerintah sehingga menimbulkan kerugian terhadap lingkungan<sup>36</sup>

Gugatan ini biasa dilakukan oleh siapa saja baik yang dirugikan secara langsung atau tidak secara langsung oleh adanya proyek *food estate* karena gugatan *citizen lawsuit* didasarkan atas adanya kepentingan umum oleh setiap warga negara<sup>37</sup>. Adanya gugatan warga negara ini merupakan salah satu dari pengawasan yang dilakukan oleh Masyarakat sebagai warga negara dalam proyek *food estate*.

Keempat, penerapan gugatan *class action* bahwasannya gugatan ini dapat dilakukan sebagai pertanggung jawaban pemerintah terhadap pemenuhan lingkungan hidup yang berkualitas, adapun gugatan *class action* dalam perkembangannya tidak hanya dapat dilakukan oleh pihak yang dirugikan secara langsung akan tetapi juga dapat dilakukan oleh organisasi lingkungan hidup yang berlegal standing sesuai ketentuan Pasal 92 ayat (1) UUPH<sup>38</sup>.

Meskipun demikian gugatan *class action* harus memenuhi beberapa kriteria persyaratan yang diantaranya harus menyangkut kepentingan orang banyak atau lebih dari sepuluh orang, adanya kesamaan fakta dan kesamaan dasar hukum yang substansial, adanya kesamaan jenis tuntutan<sup>39</sup>.

Pihak tergugat dalam perwakilan kelompok tidak hanya bisa ditujukan kepada pemerintah sebagai aktor utama penyelenggaraan *food estate*, akan tetapi gugatannya bisa ditujukan kepada individu karena indikasi maladministrasi yang kaitannya dengan tanggung jawab jabatan, kemudian dapat ditujukan kepada badan hukum atau Perusahaan sebagai investor penggarap proyek *food estate*. Hasil akhir dari gugatan kelompok ini berupa ganti rugi atau pelaksanaan tindakan tertentu oleh pemerintah.

## D. KESIMPULAN

<sup>36</sup>Humaira Khoirunnisa, Shafa Amalia Choirinnisa, "QUO VADIS : PENERAPAN CITIZEN LAWSUIT SEBAGAI UPAYA PERLINDUNGAN TERHADAP LINGKUNGAN HIDUP QUO VADIS : IMPLEMENTATION OF CITIZENS ' S LAWSUIT ACTION AS Hidup . Berdasar Hal tersebut Perihal Kelestarian Lingkungan Hidup Menjadi Penting Untuk Dipertahankan."

<sup>37</sup>Manullang, "Eksistensi Citizen Lawsuit Dalam Upaya Penegakan Aturan Lingkungan Hidup."

<sup>38</sup>Irawan Harahap, Riantika Pratiwi, and Yalid Yalid, "Perbandingan Mekanisme Gugatan Kelompok Masyarakat Dan Gugatan Oleh Organisasi Lingkungan Hidup," Jurnal Karya Ilmiah Multidisiplin (JURKIM) 2, no. 1 (2022), hlm 22.

<sup>39</sup>Sardjana Orba Manullang, "Eksistensi Citizen Lawsuit Dalam Upaya Penegakan Aturan Lingkungan Hidup," Bina Hukum Lingkungan 7, no. 3 (2023), hlm 359.

Secara prinsipil proyek *food estate* merupakan salah satu bagian dari proyek strategis nasional yang diharapkan dapat mewujudkan swasembada dan mengatasi permasalahan ketahanan pangan nasional. Meskipun demikian dalam penyelenggaraannya proyek *food estate* masih menghadirkan beberapa tantangan seperti stagnansi proyek, kegagalan produksi pertanian, serta adanya alih fungsian kawasan hutan diluar peruntukannya yang mengakibatkan bencana alam banjir, deforestasi hutan serta degradasi tanah. Dengan adanya kerusakan lingkungan tersebut menunjukkan adanya perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) karena menimbulkan kerugian material dan immaterial terhadap lingkungan hidup. Sehingga dari beberapa masalah kerusakan lingkungan yang timbulkan akibat proyek *food estate* dibutuhkan pertanggungjawaban oleh pemerintah berupa penentuan langkah-langkah ataupun kebijakan yang konkrit untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berkelanjutan, mulai dari reklamasi dan rehabilitasi kawasan hutan yang terdegradasi, penerapan gugatan warga negara (*citizen law suit*) dan penerapan gugatan kelompok (*class action*). Adapun penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintah dalam mewujudkan kepentingan umum (*doelmatigheid*) dalam proyek ini harus dilandaskan terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik dan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian pelaksanaan proyek *food estate* sebagai perwujudan swasembada pangan oleh pemerintah masih dibutuhkan kajian yang lebih mendalam dengan mempertimbangkan kewajiban administratif pemerintah terkait pemberian izin serta pengawasan terhadap pengelolaan dan pemeliharaan lingkungan hidup, maupu kewajiban perdata dan pidana terkait penerapan prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) agar pelaksanaan proyek *food estate* sesuai dengan prinsip pembangunan berkelanjutan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- M.Natsir Asnawi. *Hukum Pembuktian Perkara Perdata Indonesia*. Yogyakarta. Uii Press, 2013.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Edisi Revi. Jakarta: Prenadamedia Group, n.d.
- . *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2018.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014.

### Internet

- “Cerita Sedih Kegagalan Food Estate Sumatera Utara: 80 Persen Lahan Kini Terlantar.” Tempo, n.d. <https://www.tempo.co/ekonomi/cerita-sedih-kegagalan-food-estate-sumatera-utara-80-persen-lahan-kini-terlantar-93614>.
- “Greenpeace: Proyek Food Estate 700 Hektare Di Kalteng Picu Banjir.” CNN Indonesia sekarang, 2021. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20211122103123-20-724270/greenpeace-proyek-food-estate-700-hektare-di-kalteng-picu-banjir>.
- “Kegagalan Berulang’ Proyek Food Estate – Ribuan Hektare Sawah Di Kalteng Terbengkalai Dan Beralih Jadi Kebun Sawit.” BBC NEWS INDONESIA, n.d. <https://www.bbc.com/indonesia/articles/c05g4zlm80ro>.

### Jurnal

- Alifya, Hafizha, Deasy Silvy Sari, and Dina Yulianti. “Strategi Food Estate Sebagai Solusi Keamanan Pangan.” *Ganaya : Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora* 7, no. 2 (2024): 116–24. <https://doi.org/10.37329/ganaya.v7i2.2964>.

- Anugrah, Fajrian Noor. “Kewenangan Tata Kelola Lingkungan Hidup Oleh Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah.” *Jurnal Wasaka Hukum* 9, no. 2 (2021): 204–22. <https://ojs.stihsa-bjm.ac.id/index.php/wasaka/article/view/43>.
- Anwar, Muhammad Syaiful, and Rafiqah Sari. “Penegakan Hukum Lingkungan Berbasis Asas Tanggung Jawab Negara Di Indonesia.” *PROGRESIF: Jurnal Hukum* 16, no. 1 (2021): 112–29. <https://doi.org/10.33019/progresif.v16i1.2336>.
- Asnah, N. “Kebijakan Dan Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Mewujudkan Perlindungan Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Bagi Masa ....” *Jsmi: Jurnal Senpling Multidisiplin ...*, 2023, 1–7. <http://senpling.pelantarpress.co.id/index.php/JSMI/article/view/2%0Ahttps://senpling.pelantarpress.co.id/index.php/JSMI/article/download/2/2>.
- Baringbing, M S. “Problematika Lingkungan Terhadap Regulasi Food Estate Sebagai Program Strategis Nasional Di Desa Gunung Mas & Pulang Pisau Kalimantan Tengah.” *Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang* 7, no. 1 (2021): 353–66.
- Benedicta, Salma Jane, and Rahayu Subekti. “Problematika Kebijakan Food Estate Terkait Pemanfaatan Kawasan Hutan Lindung.” *KONSENSUS: Jurnal Ilmu Pertahanan, Hukum Dan Ilmu Komunikasi* 1, no. 4 (2024): 130–39.
- Berkelanjutan, Pembangunan, Nicolas Kriswinara Astanujati, and Universitas Gadjah Mada. “Ekologi Politik Dan Pengelolaan Pangan Di Kalimantan Tengah: Food Estate Sebagai Bentuk Ekosida Dan Eksternalitas Negatif Felisitas Friska Dianing Puspa PUSPARAGAM KEILMUAN Ilustrator: Parama Bisatya.” *BALAIRUNG: Jurnal Multidisipliner Mahasiswa Indonesia* 3, no. 2 (2022): 81–101.
- Cicilia, Vionita. “Jurnal Hukum Progresif LINGKUNGAN : ANALISIS INDONESIA DAN PERANCIS” 7, no. 11 (2024): 62–69.
- Eryarifa, Saskia. “Asas Strict Liability Dalam Pertanggungjawaban Tindak Pidana Korporasi Pada Tindak Pidana Lingkungan Hidup.” *Mahupas* 1, no. 2 (2022): 1–20.
- Hanafi, Imam. “Iblam Law Review.” *Implementasi Penjatuhan Hukuman Disiplin Ringan* 4, Nomor 1 (2024): 37–47.
- Harahap, Irawan, Riantika Pratiwi, and Yalid Yalid. “Perbandingan Mekanisme Gugatan Kelompok Masyarakat Dan Gugatan Oleh Organisasi Lingkungan Hidup.” *Jurnal Karya Ilmiah Multidisiplin (JURKIM)* 2, no. 1 (2022): 18–23. <https://doi.org/10.31849/jurkim.v2i1.9049>.
- Humaira Khoirunnisa, Shafa Amalia Choirinnisa, Raden Muhammad Arvy Ilyasa. “QUO VADIS : PENERAPAN CITIZEN LAWSUIT SEBAGAI UPAYA PERLINDUNGAN TERHADAP LINGKUNGAN HIDUP QUO VADIS : IMPLEMENTATION OF CITIZENS ’ S LAWSUIT ACTION AS Hidup . Berdasar Hal Tersebut Perihal Kelestarian Lingkungan Hidup Menjadi Penting Untuk Dipertahankan.” *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, Dan Agraria* 1, no. 1 (2021): 117–37.
- Manullang, Sardjana Orba. “Eksistensi Citizen Lawsuit Dalam Upaya Penegakan Aturan Lingkungan Hidup.” *Bina Hukum Lingkungan* 7, no. 3 (2023): 353–73.
- Natura, Jurnal Pro. “Food Estate Di Indonesia : Telaah Kriminologi Hijau” 1 (2024): 40–57.
- NikmahMentari, IlhamDwi, TiaraZein. “IMPLEMENTASIPENGATURANPERDAGANGAN KARBON DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF INVESTASI HIJAU DAN

- KONSTITUSI EKONOMI.” *JATISWARA* Vol. 39 No (n.d.): 287. <https://jatiswara.unram.ac.id/index.php/js/article/view/710/341><https://jatiswara.unram.ac.id/index.php/js/article/view/710/341>.
- Oktora, Nancy Dela. “Peranan Pemerintah Terkait Kerusakan Lingkungan Hidup Di Tinjau Dari Aspek Administrasi.” *Siyasah Jurnal Hukum Tatanegara* 3, no. 2 (2023): 160–77. <https://doi.org/10.32332/siyasah.v3i2.8182>.
- Puspita Ayu, Katriani. “Kebijakan Perubahan Lahan Dalam Pembangunan Food Estate Di Kalimantan Tengah.” *Journal Ilmu Sosial, Politik Dan Pemerintahan* 11, no. 1 (2022): 24–36. <https://doi.org/10.37304/jispar.v11i1.4203>.
- Ramadayanti, Eka. “Upaya Perlindungan Hak Masyarakat Adat Setelah Satu Dasawarsa Program MIFEE(Merauke Integrated Food and Energy Estate) Melalui Citizen Law Suit.” *Padjadjaran Law Review* 8, no. 2 (2020): 15–26.
- Rasman, Alsafana, Eliza Sinta Theresia, and M Fadel Aginda. “Analisis Implementasi Program Food Estate Sebagai Solusi Ketahanan Pangan Indonesia.” *Holistic: Journal of Tropical Agriculture Sciences* 1, no. 1 (2023): 36–68. <https://doi.org/10.61511/hjtas.v1i1.2023.183>.
- Riani Sanusi Putri. “Nasib Megaproyek Food Estate Humbang Hasundutan Usai Terbengkalai Ditinggalkan Petani.” *Tempo*, n.d. <https://www.tempo.co/arsip/nasib-megaproyek-food-estate-humbang-hasundutan-usai-terbengkalai-ditinggalkan-petani-223278>.
- Rizkia Diffa Yuliantika, Imamulhadi Imamulhadi, and Supraba Sekarwati. “Analisis Yuridis Terhadap Program Pembangunan Food Estate Di Kawasan Hutan Ditinjau Dari Eco-Justice.” *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, Dan Agraria* 2, no. 1 (2022): 41–62. <https://doi.org/10.23920/litra.v2i1.1014>.
- Saebani, Alisyah Rahma, and Irwan Triadi. “Analisis Terhadap Proyek Food Estate Dalam Penggunaan Lahan Hutan Dan Ketahanan Pangan Ditinjau Dari Perspektif Hukum Lingkungan.” *Deposisi: Jurnal Publikasi Ilmu Hukum* 2, no. 3 (2024): 65–74. <https://journal.widyakarya.ac.id/index.php/Deposisi-widyakarya/article/view/3674>.
- Saifulloh, Putra Perdana Ahmad. “Gagasan Konstitusi Pangan: Urgensi Pengaturan Hak Atas Pangan Warga Negara Dalam Amandemen Kelima UUD 1945.” *Jurnal HAM* 12, no. 2 (2021): 227. <https://doi.org/10.30641/ham.2021.12.227-244>.
- Suardita, I Ketut, and I PUTU ANDIKA PRATAMA. “Diskresi Pemerintah Dalam Kedaruratan Kesehatan Akibat Pandemi Covid-19.” *Jurnal Yustitia* 16, no. 2 (2023): 113–21. <https://doi.org/10.62279/yustitia.v16i2.979>.
- Zaini Miftach. “Tanggung Gugat Pemerintah Terhadap Kegagalan Program Food Estate Kabupaten Gunung Mas Kalimantan Tengah.” *Journal of Studia Legalia* 5 (2018): 53–54.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1946

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan

## Hidup

- Undang-undang (UU) Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan
- Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional
- Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukan Dan Fungsi Kawasan Hutan, Serta Penggunaan Kawasan Hutan.