

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan suatu faktor yang sangat penting dalam kehidupan suatu masyarakat, lebih-lebih di lingkungan masyarakat Indonesia yang sebagian besar penduduknya menggantungkan kehidupan dari tanah. Tanah merupakan kebutuhan dasar manusia, sejak lahir manusia membutuhkan tanah untuk berbagai kebutuhan baik untuk keperluan tempat tinggal, usaha pertanian dan lain-lain. Dalam rangka pembangunan nasional untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 tanah juga merupakan salah satu modal utama, baik sebagai wadah pelaksanaan pembangunan maupun sebagai faktor produksi untuk menghasilkan komoditas-komoditas perdagangan yang sangat diperlukan guna meningkatkan pendapatan nasional.¹

Tanah adalah bagian yang tidak bisa dipisahkan dari kehidupan manusia. Secara hakikat, manusia diciptakan dari tanah. Untuk menanam tumbuhan guna keberlangsungan hidup, manusia memerlukan tanah. Untuk membangun suatu tempat tinggal, manusia memanfaatkan tanah sebagai alasnya. Untuk saling bertemu dan bertatap wajah, manusia perlu sarana berpijak serta tempat bertemu yang lagi-lagi diatas tanah. Itulah sedikit gambaran mengenai tanah dan keterkaitannya dengan manusia.²

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang memiliki peranan penting dalam menunjang kehidupan manusia. Pemanfaatannya harus diarahkan untuk mendukung kesejahteraan

¹ Sri Hajati, et al., 2018, *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*, Surabaya: Pusat Penerbitan dan Percetakan Universitas Airlangga (AUP), hlm 1.

² Bakhrul Amal, 2017, *Pengantar Hukum Tanah Nasional Sejarah, Politik dan Perkembangannya*, Yogyakarta: Thafa Media, hlm 25.

dan kemakmuran masyarakat secara adil dan berkelanjutan. Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Ketentuan ini diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menjadi landasan hukum dalam pengelolaan serta pemanfaatan tanah di Indonesia.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, tanah di Indonesia mempunyai “fungsi sosial” artinya kegunaan dari tanah itu lebih mengutamakan kepentingan umum dari pada kepentingan individu atau golongan. Kendala yang terjadi dalam melaksanakan fungsi sosial adalah awamnya masyarakat terhadap arti dan fungsi sosial tanah, dan akibat dari awamnya masyarakat itu dianggapnya kepemilikan dari tanah di Indonesia dianggap sistem kepemilikan mutlak, artinya hak kepemilikan tanah tidak bisa diganggu gugat oleh siapapun termasuk oleh negara,³ padahal negara mempunyai hak terhadap tanah yang disebut “hak menguasai” sebagaimana termuat dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.

Kekuasaan negara untuk menguasai atas tanah ini atas dasar penerapan fungsi sosial tanah. Asas menguasai ini hanya berada pada negara, oleh karena itu perorangan atau kelembagaan yang ada dalam masyarakat tidak berhak melaksanakan asas menguasai tanah dengan alasan fungsi sosial dari tanah itu sendiri. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUPA, pengadaan tanah demi kepentingan umum bisa dilakukan dengan cara pencabutan hak atas tanah, sedangkan yang dimaksud dengan kepentingan umum menurut pasal ini adalah kepentingan bangsa, negara dan rakyat. Pencabutan hak atas tanah ini bukan

³ *Ibid.*

semata-mata mengambil alih hak atas tanah dari hak yang dimiliki oleh individu atau golongan menjadi hak negara, akan tetapi negara ada keharusan memberikan konsekuensi berupa ganti rugi.⁴

Sebagai bagian dari hukum agraria nasional, peraturan pengadaan tanah harus mengacu pada tujuan hukum agraria nasional dengan prinsip keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum.⁵ Pengadaan tanah merupakan suatu keharusan untuk menunjang terwujudnya sarana umum dan apabila ternyata pemerintah sendiri tidak mempunyai tanah untuk pelaksanaan pembangunan, maka satu-satunya jalan dengan pengadaan tanah dari tanah yang di haki atau dimiliki oleh masyarakat baik secara individu maupun kelembagaan.⁶

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan melalui beberapa tahapan, yaitu tahap perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil yang mana dalam tahap persiapan sering terhambat oleh keberatannya pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak keberatan atas penetapan lokasi yang dikeluarkan oleh Gubernur. Penyelenggaraan pengadaan tanah juga sering bersinggungan dengan isu hukum mendasar seperti hak asasi manusia, prinsip keadilan, prinsip keseimbangan antara kepentingan negara dengan kepentingan masyarakat baik secara individu maupun kelompok.⁷

Pemindahan ibu kota negara dari Jakarta ke Nusantara di Kalimantan Timur merupakan langkah strategis pemerintah Indonesia untuk mengatasi berbagai tantangan yang dihadapi, seperti kepadatan

⁴ *Ibid*, hlm 7.

⁵ Aminuddin Salle, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, hlm 1.

⁶ Mudakir Iskandar Syah, 2015, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Jakarta: Permata Askara, hlm 6.

⁷ Edi Rohaedi dan Nadia Zumaro, 2019, *Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, *Pakuan Law Review*, Volume 5 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Pakuan, Bogor, hlm 198.

penduduk, kemacetan, dan ketidakmerataan pembangunan antar wilayah. Proyek ini tidak hanya bertujuan untuk menciptakan pusat pemerintahan baru, tetapi juga bertujuan untuk pembangunan Indonesia yang berkelanjutan dan terencana, dengan harapan menciptakan keseimbangan pembangunan dan pemerataan ekonomi di seluruh wilayah Indonesia.

Sebagai bagian dari rencana pemindahan Ibu Kota Negara, Sulawesi Tengah merupakan salah satu daerah yang terpilih menjadi wilayah penyanggah Ibu Kota Nusantara di Kalimantan Timur. Sulawesi Tengah tekhusus Kabupaten Donggala ditunjuk sebagai Kawasan Pangan Nusantara, yang mana kawasan pangan tersebut merupakan program pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan pangan nasional melalui peningkatan produksi pertanian pangan dari industri pertanian pangan yang berkelanjutan.

Berkenanaan dengan program ketahanan pangan tersebut maka diperlukan adanya pengadaan tanah agar program ketahanan pangan tersebut dapat terealisasi. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang mana dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan adil terhadap pelepasan hak atas tanah yang akan menjadi objek pengadaan tanah.

Faktanya, terhadap pengadaan tanah untuk program Kawasan Pangan Nusantara tersebut masyarakat masih mempertanyakan terkait dengan proses perolehan hak atas tanah dan sistem pengelolaan pada Kawasan Pangan Nusantara yang masih kurang jelas, tata produksi, pemasaran pasca panen dan penghormatan terhadap nilai dan kearifan lokal (*local wisdom*) yang hidup di tengah masyarakat. Hal ini mencakup

perlunya sosialisasi yang efektif kepada masyarakat setempat dan memastikan bahwa proses tersebut transparan dan akuntabel.

Berdasarkan uraian tersebut, maka isu penelitian ini yakni proses perolehan hak atas tanah dan sistem pengelolaan pada Kawasan Pangan Nusantara yang belum efektif dan maksimal.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana proses perolehan tanah untuk pengadaan tanah Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala?
2. Bagaimana sistem pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala sebagai Proyek Strategis Nasional Penyanggah Ibu Kota Nusantara?

C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan mengetahui terkait proses perolehan tanah untuk pengadaan tanah Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala.
2. Untuk menganalisis dan mengetahui terkait sistem pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala sebagai Proyek Strategis Nasional Penyanggah Ibu Kota Nusantara.

Adapun manfaat yang hendak dicapai melalui penelitian ini dibagi menjadi 2 (dua) aspek, yakni:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum khususnya dalam bidang hukum perdata yang termasuk salah satu dari rumpun hukum yang menjadi bagian dari jurusan ilmu hukum.
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi/rujukan bagi penelitian-penelitian sejenis.
2. Manfaat praktis
 - a. Manfaat bagi peneliti, penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk mengembangkan wawasan, ilmu, serta penerapannya

dibidang ilmu keperdataan secara umum dan pada ilmu kenotariatan secara khusus.

- b. Manfaat bagi masyarakat, penelitian ini dapat memberikan pengetahuan, informasi dan pemahaman masyarakat sehingga dapat membantu pemerintah mewujudkan cita-cita kenegaraan yang seharusnya sehingga bisa menjadi solusi untuk permasalahan terkait dengan pengadaan tanah untuk Kawasan pangan.

D. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran dari penulisan tesis maupun karya Ilmiah lainnya, bahwa Penulis menemukan beberapa Karya Ilmiah yang memiliki kemiripan dengan penelitian ini, yaitu:

Matriks ke-1

Nama Penulis	Andi Besse Tenri Adjeng	
Judul Penulisan	“Penetapan Lokasi Dalam Pengadaan Tanah Skala Kecil Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”	
Kategori	Tesis (Program Studi Magister Kenotariatan)	
Tahun	2017	
Perguruan Tinggi	Universitas Hasanuddin	
Uraian Penelitian Terdahulu		Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil melalui penetapan lokasi, serta kelebihan dan kekurangan pengadaan tanah	Proses perolehan tanah untuk pengadaan tanah Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala dan sistem

	skala kecil melalui tahapan penetapan lokasi.	pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala sebagai Proyek Strategis Nasional Penyanggah Ibu Kota Nusantara.
Teori Pendukung	- Teori Kemanfaatan - Teori Keadilan - Teori Kepastian Hukum	- Teori Kepastian Hukum - Teori Kewenangan
Metode Penelitian	Penelitian Hukum Empiris	Penelitian Hukum Empiris
Hasil dan Pembahasan	Berdasarkan hasil penelitian, pelaksanaan pengadaan tanah dalam skala kecil melalui mekanisme penetapan lokasi dilaksanakan melalui empat tahapan utama, yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Tahapan ini mengacu pada ketentuan yang tercantum dalam	

	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Namun demikian, implementasinya di lapangan tidak sepenuhnya sejalan dengan ketentuan Pasal 121 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015. Salah satu keunggulan dari pengadaan tanah skala kecil dengan pendekatan penetapan lokasi adalah adanya kejelasan terkait perizinan lahan serta terjaminnya kepastian hukum bagi para pihak. Sebaliknya, apabila pengadaan dilakukan tanpa melalui tahap penetapan lokasi, prosesnya cenderung memakan waktu lebih lama, membutuhkan biaya yang lebih besar, dan mekanisme penyelesaian sengketa	
--	---	--

	melalui skema jaminan deposit belum berjalan secara optimal. Di sisi lain, metode pengadaan tanah skala kecil yang dilakukan secara langsung tanpa penetapan lokasi memang menawarkan efisiensi waktu dan biaya, namun cenderung menimbulkan permasalahan terkait keabsahan perizinan dan lemahnya jaminan kepastian hukum.	
Desain Kebaharuan Kajian		Menganalisis dan mengetahui terkait proses perolehan tanah untuk pengadaan tanah Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala dan sistem pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala

		sebagai Proyek Strategis Nasional Penyanggah Ibu Kota Nusantara.
--	--	--

Matriks ke-2

Nama Penulis	Dyah Aayu Kencana	
Judul Penulisan	<i>“Pelaksanaan Ganti Kerugian pada Pengadaan Tanah Guna Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam Kasus Pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak”</i>	
Kategori	Tesis	
Tahun	2023	
Perguruan Tinggi	Universitas Islam Sultan Agung	
Uraian Penelitian Terdahulu		Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Implementasi ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, khususnya dalam konteks pembangunan Jalan Tol Semarang–Demak, masih	Proses perolehan tanah untuk pengadaan tanah Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala dan sistem pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala sebagai Proyek Strategis Nasional

	menghadapi berbagai tantangan. Penelitian ini membahas kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam sistem ganti kerugian tersebut, serta menawarkan alternatif solusi guna meningkatkan efektivitas dan keadilan dalam pelaksanaannya.	Penyanggah Ibu Kota Nusantara.
Teori Pendukung	- Teori Kepastian Hukum - Teori Kewenangan	- Teori Kepastian Hukum - Teori Kewenangan
Metode Penelitian	Penelitian Hukum Empiris	Penelitian Hukum Empiris
Hasil dan Pembahasan	Hasil penelitian mengindikasikan bahwa sistem Ganti kerugian atas pengadaan tanah untuk pembangunan fasilitas umum, seperti proyek jalan tol Semarang-Demak, belum sepenuhnya menerapkan prinsip	

	keadilan. Pelaksanaan mekanisme ganti rugi untuk kepentingan umum di Indonesia saat ini masih menghadapi sejumlah permasalahan signifikan, antara lain ketidakpastian waktu pembayaran setelah penetapan lokasi, ketidakjelasan dalam kriteria penentuan besaran kompensasi, serta minimnya transparansi dalam proses ganti rugi yang berdampak pada masyarakat terdampak. Selain itu, kelemahan sistem ini juga bersumber dari regulasi yang ada, karena baik Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 maupun Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 belum secara eksplisit mengatur mekanisme waktu pembayaran	
--	--	--

	ganti rugi untuk pengadaan tanah dalam proyek pembangunan untuk kepentingan umum.	
Desain Kebaharuan Kajian		Menganalisis dan mengetahui terkait proses perolehan tanah untuk pengadaan tanah Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala dan sistem pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala sebagai Proyek Strategis Nasional Penyanggah Ibu Kota Nusantara.

E. Landasan Teori

1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum dalam bahasa belanda dikenal dengan *Rechtszekerheid* dan dalam bahasa Inggris dikenal dengan *Legal Certainty*. Kepastian hukum adalah jaminan bagi anggota masyarakat, bahwa semuanya akan diperlakukan oleh negara atau

penguasa berdasarkan peraturan hukum yang berlaku dan tidak dengan cara yang sewenang-wenang.⁸

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.⁹

Kepastian hukum merupakan elemen fundamental yang menjamin penerapan peraturan perundang-undangan secara konsisten dan sesuai dengan kaidah yang berlaku. Dalam konteks sistem hukum, kepastian menjadi tujuan utama yang harus dicapai, karena tanpa adanya kepastian, hukum akan kehilangan substansi dan daya mengikatnya. Ketika hukum tidak lagi mencerminkan kepastian, maka fungsinya sebagai acuan normatif yang berlaku umum bagi seluruh masyarakat pun menjadi tidak efektif.

Teori kepastian hukum memegang peranan krusial dalam setiap tahapan proses hukum, termasuk dalam pelaksanaan pengadaan tanah yang diperuntukkan bagi proyek-proyek strategis nasional. Salah satu contohnya adalah pengembangan Kawasan Pangan Nusantara yang dirancang sebagai wilayah penyangga bagi Ibu Kota Nusantara. Dalam konteks tersebut, kepastian hukum menjadi landasan utama guna menjamin proses pengadaan tanah berlangsung secara tertib, adil, dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Kepastian hukum menuntut agar seluruh tindakan hukum yang dilakukan, terutama yang menyangkut hak-hak dasar warga

⁸ Riduan Syahrani, 2009, *Kata-kata Kunci Mempelajari Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Alumni, hlm 121.

⁹ Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm 23.

negara dapat terpenuhi. Dalam konteks pengadaan tanah, kepastian hukum memastikan bahwa prosedur pengadaan tanah dilakukan dengan transparansi, tanpa penyalahgunaan kewenangan, dan dapat dipertanggungjawabkan. Kejelasan dalam proses ini penting agar setiap pihak yang terlibat, baik pemerintah, masyarakat, maupun pengusaha, memahami hak dan kewajibannya serta konsekuensi hukum dari tindakan yang dilakukan.

Dalam penyelenggaraan pengadaan tanah, salah satu aspek fundamental yang harus dijamin adalah kepastian mengenai prosedur dan mekanisme hukum yang harus dijalankan. Teori kepastian hukum memberikan dasar normatif bagi pemerintah untuk melaksanakan proses pengadaan tanah secara sah, terstruktur, dan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum positif. Pelaksanaan ini merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, di antaranya Undang-Undang Nomor 2 Tahun tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum *jo* Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, yang mengatur tata cara pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Kejelasan prosedur hukum diperlukan agar tidak menimbulkan keraguan atau ketidakpastian, mulai dari proses identifikasi dan penetapan lokasi tanah hingga pembayaran ganti rugi yang layak kepada pemilik hak. Dengan adanya kepastian hukum, seluruh pihak yang terlibat dalam proses tersebut dapat melaksanakan hak dan kewajibannya secara seimbang dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Kepastian hukum dalam pengadaan tanah juga mencakup perlindungan hak-hak pemilik tanah yang terdampak. Dalam proyek strategis nasional seperti Kawasan Pangan Nusantara, meskipun tanah yang dibebaskan digunakan untuk kepentingan publik, hak-hak individu yang memiliki tanah tetap harus dihormati dan

dilindungi. Kepastian hukum memberikan jaminan bahwa pemilik tanah berhak untuk mendapatkan ganti rugi yang adil dan sesuai dengan nilai pasar. Tanpa adanya kepastian hukum yang jelas, dapat menimbulkan kerugian bagi pemilik tanah, seperti pembebasan tanah tanpa ganti rugi yang layak atau tanpa prosedur yang transparan, yang akhirnya dapat menimbulkan ketidakadilan dan sengketa.

Kepastian hukum juga mendukung transparansi dan akuntabilitas dalam setiap tahap pengadaan tanah, sehingga semua pihak yang terlibat dapat mengakses informasi yang relevan tentang proses tersebut. Transparansi dalam pengadaan tanah sangat penting untuk memastikan bahwa tidak ada pihak yang dirugikan, serta untuk meningkatkan kepercayaan publik terhadap Proyek Strategis Nasional. Proses pengadaan yang terbuka, di mana semua informasi terkait harga ganti rugi, status tanah, serta kewajiban dan hak masing-masing pihak tersedia secara jelas, menciptakan rasa keadilan dan kepastian bagi pemilik tanah, masyarakat, dan pihak-pihak yang terlibat dalam pengadaan tanah. Dengan demikian, teori kepastian hukum berfungsi sebagai fondasi untuk memastikan bahwa pengadaan tanah dilakukan secara adil, transparan, dan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku dan akan mendukung keberhasilan proyek Kawasan Pangan Nusantara sebagai penyanggah Ibu Kota Nusantara.

2. Teori Kewenangan

Kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris (*authority*), dan istilah dalam bahasa Belanda (*gezag*). Menurut H.D. Stout yang di kutip Ridwan HR, kewenangan adalah: "Keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik". Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yang dikemukakan H.D. Stout, yaitu

adanya aturan-aturan hukum dan adanya sifat hukum. Sebelum kewenangan tersebut dilimpahkan kepada institusi yang akan melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan apapun bentuk peraturan tersebut. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkut paut dengan hukum, dengan hubungan hukum baik yang bersifat publik maupun privat.¹⁰

Konsep kewenangan diawali dari ciri khas suatu negara yaitu adanya kekuasaan yang memiliki kewenangan. Miriam Budiardjo dalam bukunya mengemukakan bahwa kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*).¹¹

Teori kewenangan berfokus pada batasan dan pembagian kewenangan antar lembaga atau instansi, baik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, antar lembaga pemerintah, maupun dalam hubungan antara negara dan warga negara. Dalam konteks pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala, teori kewenangan sangat penting untuk memahami siapa yang berhak mengambil keputusan, siapa yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, dan bagaimana kewenangan tersebut dijalankan dalam konteks tata kelola yang melibatkan Proyek Strategis Nasional.

Sebagai bagian dari Proyek Strategis Nasional yang terkait dengan Ibu Kota Nusantara, pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala akan melibatkan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Teori kewenangan akan membantu mengidentifikasi batasan kewenangan antara keduanya. Terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah

¹⁰ R. Agus Abikusna, 2019, *Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, SOSFILKOM, Volume XIII Nomor 01, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Cirebon, Cirebon, hlm 3.

¹¹ Nandang Alamsyah, 2017, *Teori & Praktek kewenangan*, Yogyakarta: Pandiva Buku, hlm 1.

pusat atau daerah dalam mengatur tata kelola penggunaan lahan, distribusi sumber daya alam, atau pemberian izin terkait kawasan pangan tersebut.

F. Kerangka Berpikir

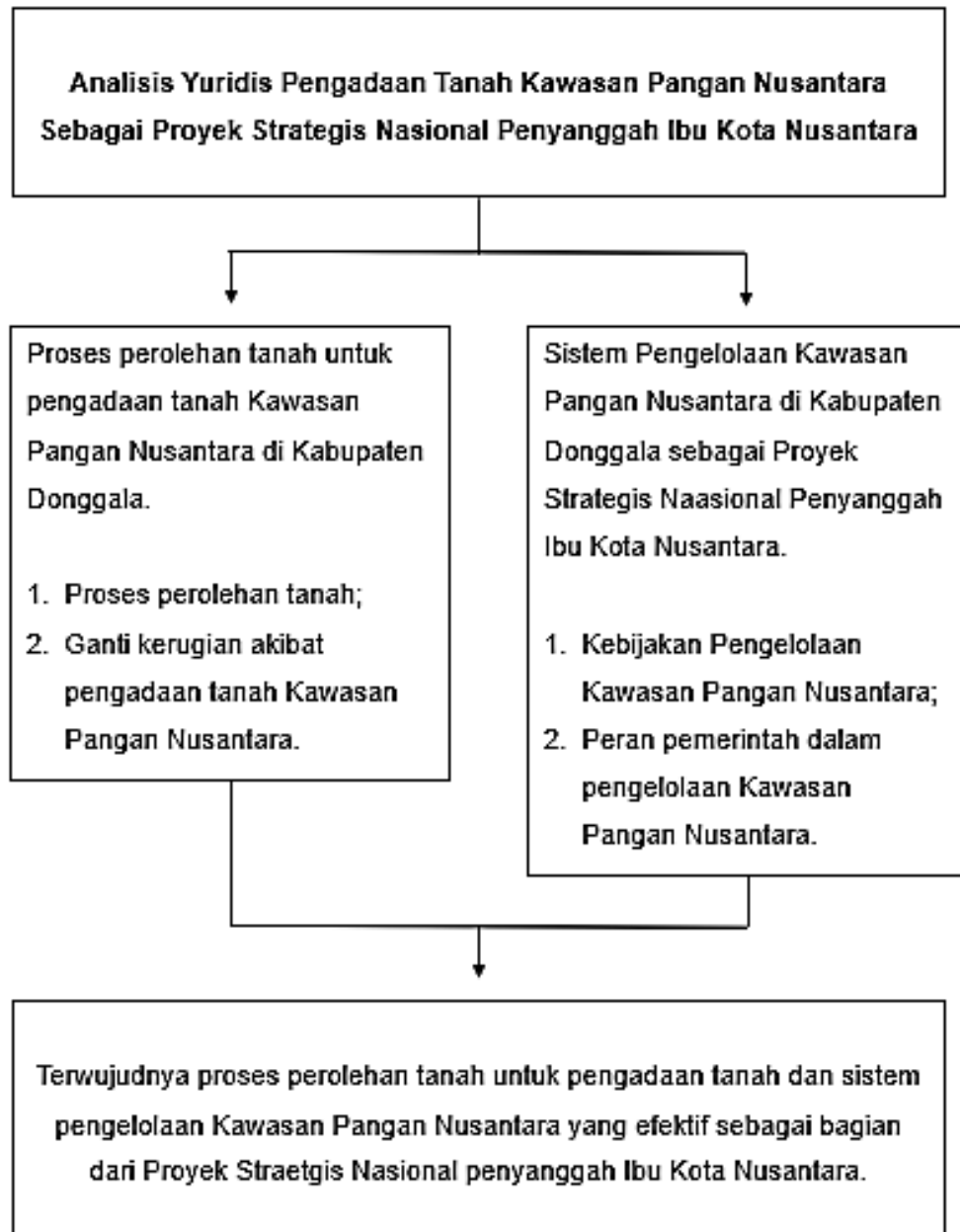
Peneliti akan mengkaji suatu penelitian dengan Judul Analisis Yuridis Pengadaan Tanah Kawasan Pangan Nusantara Sebagai Proyek Strategis Nasional Penyanggah Ibu Kota Nusantara". Penelitian ini memiliki dua variable utama yaitu: 1) Proses perolehan tanah untuk pengadaan tanah Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala; dan 2) Sistem pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala sebagai Proyek Strategis Nasional Penyanggah Ibu Kota Nusantara.

Sebelumnya telah diuraikan beberapa ketentuan hukum yang akan mendukung penelitian ini dan teori yang akan di gunakan oleh peneliti untuk menjawab kedua variabel penelitian yaitu teori kepastian hukum, teori kewenangan.

Adapun indikator penelitian pada variabel pertama tentang Proses perolehan tanah untuk pengadaan tanah Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala, yaitu: 1) Proses perolehan tanah; dan 2) Ganti kerugian akibat pengadaan tanah Kawasan Pangan Nusantara. Sedangkan indikator penelitian pada variable kedua tentang pengaturan sistem pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala sebagai Proyek Strategis Nasional Penyanggah Ibu Kota Nusantara, yaitu: 1) Kebijakan pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara; 2) Peran pemerintah dalam pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara. Dari hubungan kedua variable tersebut maka tujuan yang hendak dicapai adalah terwujudnya proses perolehan tanah untuk pengadaan tanah dan sistem pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara yang efektif sebagai bagian dari Proyek Straetgis Nasional penyanggah Ibu Kota Nusantara.

Kerangka pikir tersebut dapat gambaran secara singkat dalam bagan sebagai berikut:

Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

1. Proses perolehan adalah rangkaian kegiatan atau tahapan yang dilakukan untuk memperoleh sesuatu.
2. Ganti kerugian adalah hak seseorang untuk mendapatkan pemenuhan atas tuntutan yang dapat berupa kompensasi dalam tunai maupun non tunai.
3. Kebijakan pengelolaan adalah serangkaian pedoman atau prosedur mengenai pengelolaan sumber daya yang ada. Tujuan pengelolaan adalah agar potensi-potensi yang ada, seperti sumber daya manusia, sarana, dan prasarana, dapat dijalankan sesuai tujuannya.
4. Peran pemerintah yang dimaksud adalah Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Tengah dan Pemerintah Kabupaten Donggala.
5. Ibu Kota Nusantara adalah ibu kota negara sebagaimana ditetapkan dan diatur dengan Undang-Undang yaitu Ibu Kota Nusantara yang terletak di wilayah Panajam Paser Utara, Kalimantan Timur.
6. Kawasan Pangan Nusantara adalah lumbung pangan yang dibangun atas inisiatif Gubernur untuk membuat lumbung pangan bagi Sulawesi Tengah dan Ibu Kota Nusantara. Kawasan ini berfungsi sebagai penyanggah kebutuhan ibu kota negara baru di Kalimantan Timur. Kawasan Pangan Nusantara ini terletak di Desa Talaga, Kabupaten Donggala, Sulawesi Tengah.
7. Proyek Strategis Nasional adalah proyek atau program yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan Pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan Masyarakat dan Pembangunan daerah.

BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan cara menganalisisnya. Disamping itu, juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap faktor hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.¹²

Tipe Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris yaitu penelitian dengan adanya data-data lapangan sebagai sumber data utama, seperti hasil wawancara, dan observasi. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mumudji, penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari Masyarakat.¹³

Metode penelitian hukum empiris ialah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk dapat melihat hukum dalam arti nyata serta meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat.¹⁴ Penelitian ini disebut sebagai penelitian empiris karena penulis akan melakukan penelitian untuk menganalisis dan mengetahui terkait kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah serta sistem pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala sebagai Proyek Strategis Nasional Penyanggah Ibu Kota Nusantara.

¹² Zainudin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: SinarGrafika, hlm 18.

¹³ Irwansyah, 2022, *Penelitian hukum "Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel"*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm 43.

¹⁴ *Ibid*, hlm 174.

B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Donggala Sulawesi Tengah. Adapun pertimbangan penulis memilih lokasi penelitian tersebut karena Kabupaten Donggala merupakan lokasi yang ditetapkan sebagai Kawasan Pangan Nusantara yang merupakan Program Strategis Nasional penyanggah Ibu Kota Nusantara yang berada di Kalimantan Timur.

C. Populasi dan Sampel Penelitian

1. Populasi

Populasi atau *universe* adalah keseluruhan unit atau manusia (dapat juga berbentuk gejala atau peristiwa) yang mempunyai ciri-ciri yang sama.¹⁵ Populasi dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah;
- b. Pemerintah Kabupaten Donggala;
- c. Pemerintah Desa Talaga;
- d. Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Donggala; dan
- e. Masyarakat Desa.

2. Sampel

Sampel pada penelitian ini akan diambil berdasarkan suatu pertimbangan yang dianggap selaras dengan masalah pada penelitian dan dilaksanakan dengan cara wawancara terhadap beberapa narasumber yang dianggap terlibat dalam pengadaan tanah untuk Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala, Sulawesi Tengah. Adapun sampel pada penelitian ini, terdiri dari:

- a. Staf Ahli Gubernur Sulawesi Tengah, sekaligus sebagai Ketua Satuan Khusus Rekayasa Sosial, Komunikasi Masyarakat dan Penyelesaian Pertanahan Pembangunan Kawasan Pangan Nusantara;
- b. Kepala Seksi Serealia Dinas Tanaman Pangan dan

¹⁵ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2018, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm 95.

- Hortikultura Kabupaten Donggala;
- c. Kepala Seksi Pengadaan Tanah dan Pengembangan BPN Donggala;
 - d. Camat Dampelas, Kabupaten Donggala;
 - e. Kepala Desa Talaga, Kecamatan Dampelas, Kabupaten Donggala;
 - f. Bati Tuud Koramil 15/Sabang; dan
 - g. Masyarakat Desa Talaga.

D. Jenis dan Sumber Data

Sebagaimana jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian empiris maka sumber data hukum yang penulis gunakan yaitu:

1. Data primer merupakan data pokok dalam penelitian ini, yang diperoleh secara langsung dari narasumber atau responden melalui teknik wawancara, kuisioner, dll. Data ini juga dapat diperoleh melalui pengamatan secara langsung, serta peninjauan khusus terhadap objek penelitian.
2. Data sekunder merupakan data pendukung dalam penelitian ini, yang diperoleh atau bersumber dari bahan-bahan pustaka. Bahan-bahan pustaka yang dimaksud yaitu perarutan undang-undang serta berbagai macam buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian.
3. Data hukum tersier merupakan data pendukung dalam penelitian ini, yang diperoleh atau bersumber dari kamus hukum, atau ensiklopedia berkaitan dengan materi penelitian.

E. Teknik Pengumpulan Data

1. Penelitian lapangan dilakukan dengan teknik wawancara, yaitu kegiatan pengumpulan data dengan melakukan tanya jawab secara lisan kepada informan untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan, secara terarah dan sistematis sesuai dengan tujuan penelitian.

2. Melakukan studi kepustakaan, yaitu dengan cara menghimpun dan mempelajari informasi yang telah diperoleh dari penelitian lapangan yang kemudian dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal ataupun literatur lainnya.

F. Analisis Data

Metode analisis penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif mengandung maksud bahwa peneliti memberikan penjelasan, menggambarkan dan memaparkan apa adanya tentang suatu peristiwa hukum atau kondisi hukum yang diperoleh dari hasil penelitian.¹⁶

Data yang diperoleh baik itu data primer, data sekunder dan data tersier akan di analisa secara kualitatif dan akan diuraikan secara deskriptif, yakni memberikan penjelasan atau penggambaran terhadap suatu objek atau peristiwa sosial tertentu tentang pengaruh secara timbal balik antara faktor hukum dengan faktor di luar hukum.¹⁷ yang mana dimaksudkan untuk mengetahui keadaan sesuatu, mengenai apa dan bagaimana, berapa banyak, sejauh mana dan sebagainya, dengan kata lain penelitian deskriptif bertujuan untuk menjelaskan atau menerangkan suatu peristiwa.

¹⁶ Irwansyah, *Op.Cit.* hlm 228.

¹⁷ Irwansyah, 2020, *Kajian Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm 27.

BAB III

PROSES PEROLEHAN TANAH UNTUK PENGADAAN TANAH KAWASAN PANGAN NUSANTARA DI KABUPATEN DONGGALA

A. Gambaran Wilayah Kawasan Pangan Nusantara

Desa Talaga adalah salah satu desa yang terletak di pantai barat dari pada pulau Sulawesi yang jaraknya dari Ibu Kota Kabupaten Donggala ± 174 km dan jarak dari Ibu Kota Provinsi Sulawesi Tengah ± 145 km dengan jarak tempuh kendaraan darat ± 3 jam dengan kecepatan rata-rata 60 km/jam. Desa Talaga adalah salah satu desa yang banyak memiliki keragaman potensi seperti tanah yang subur, kawasan hutan, danau, binatang marga satwa, khas budaya setempat, panorama alam dan lain-lainnya yang terkandung didalamnya.¹⁸

Kawasan Pangan Nusantara Provinsi Sulawesi Tengah diprogramkan berada di Kabupaten Donggala Kecamatan Dampelas Desa Talaga. Desa Talaga dipilih karena lokasinya yang sangat strategis dan potensi sumber daya alamnya dinilai baik untuk pengembangan program tersebut. Adapun pengembangan kawasan pangan nusantara disajikan pada gambar berikut:¹⁹



Gambar 1.
Lokasi Rencana Pengembangan Kawasan Pangan Nusantara
Sumber: Master Plan KPN 2022 (Data diolah tim Ahli, 2022)

¹⁸ Profil Desa Talaga, 2024, hlm.1.

¹⁹ *Master Plan Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala*, 2022, Dinas Bina Marga dan Penataan Ruang Provinsi Sulawesi Tengah, hlm. 10-11.

Desa Talaga memiliki luas 46,13 km², namun dalam rencana pengembangan Kawasan Pangan Nusantara (Gambar 1) yang terletak pada titik koordinat 0025°08``- 0005°27`` Lintang Selatan dan 1190 46°16``- 120006°03`` Bujur Timur yaitu direncanakan seluas ± 1.123.59 Ha. Berikut disajikan batasan administrasi Desa Talaga:²⁰

1. Sebelah Utara berbatasan dengan Selat Makassar;
2. Sebelah Selatan berbatasan dengan Selat Makassar dan Desa Kambayang;
3. Sebelah Barat berbatasan dengan Selat Makassar; dan
4. Sebelah Timur berbatasan dengan Desa Sioyong.

B. Pengadaan Tanah

1. Pengertian Pengadaan Tanah

Istilah “Pengadaan Tanah” secara yuridis pertama kali dikenal sejak keluarnya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.²¹

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang mencabut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, disebutkan bahwa Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.²² Kemudian pengertian pengadaan

²⁰ *Ibid.*

²¹ Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 1.

²² Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 3.

tanah diubah lagi dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.²³

Pengertian pengadaan tanah selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah. Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.²⁴

Pengertian pengadaan tanah selanjutnya dijabarkan dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, yang dicabut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, dan diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan. Pengadaan Tanah adalah

²³ Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 3.

²⁴ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 1.

kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Pengadaan tanah menurut Boedi Harsono adalah perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukan.²⁵

Menurut H.M Arba hukum pengadaan Tanah adalah sekumpulan norma atau kaidah-kaidah atau nilai-nilai, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur tentang kegiatan penyediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan cara melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya dengan diberikan ganti rugi yang layak.²⁶

Berdasarkan pemaparan yang telah dikemukakan sebelumnya, pengadaan tanah dapat dimaknai sebagai suatu mekanisme yuridis yang bertujuan untuk melakukan pelepasan hak atas tanah oleh subjek hukum yang berhak, melalui pemberian ganti kerugian yang layak dan proporsional, dalam rangka memenuhi kebutuhan pembangunan yang diperuntukkan bagi kepentingan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Menciptakan masyarakat adil dan makmur merupakan tujuan negara Republik Indonesia dan pembangunan yang merupakan dasar program pemerintah untuk seluruh wilayah Indonesia. Dalam melaksanakan pembangunan ini faktor utama yang paling penting adalah tanah. Seperti pembuatan jalan raya,

²⁵ Boedi Harsono, 2009, *Hukum Agraria Indonesia "Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya"*, Jakarta: Djambatan, hlm. 7.

²⁶ H.M. Arba, 2019, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 15.

pelabuhan-pelabuhan, bangunan-bangunan untuk industri, pertambangan, perumahan dan kesehatan dan lain-lain demi kepentingan masyarakat. Untuk memperoleh tanah ini peran pemerintah sangat diperlukan karena terkadang tanah yang akan didirikan atau bangunan tersebut adalah milik rakyat, sehingga untuk memperolehnya harus melalui pemerintahan yaitu dengan cara pencabutan hak atas tanah dan pembebasan hak atas tanah. Peran pemerintah atas tanah dalam rangka pembangunan sangat penting sekali sehingga dalam hal ini pemerintah harus dapat menjalankan fungsinya dengan baik dan benar. Pembangunan ini dilaksanakan untuk kemakmuran rakyat. Pemerintah dalam memecahkan berbagai masalah yang berkenaan dengan tanah, bukan saja harus mengindahkan prinsip-prinsip hukum akan tetapi juga harus memperhatikan kesejahteraan sosial, asas ketertiban dan asas kemanusiaan agar masalah pertanahan tersebut tidak berkembang menjadi keresahan yang mengganggu stabilitas masyarakat.²⁷

Pembangunan nasional yang meliputi berbagai aspek kehidupan baik pembangunan yang dilakukan oleh perorangan/keluarga atau kelompok sosial juga membutuhkan tanah. Jadi dalam menyongsong lajunya pembangunan hubungannya dengan tanah merupakan permasalahan yang cukup peka, karena dengan meningkatkan kegiatan pembangunan dewasa ini maka kebutuhan akan tanah untuk keperluan berbagai proyek juga turut meningkat. Sedangkan dilain pihak penyediaan tanah untuk itu kurang. Untuk memenuhi kebutuhan akan tanah tersebut perlu penanggulangan yang serius, mengingat persoalan tanah adalah sangat sensitif karena hubungan tanah bukan halnya sekedar mengandung aspek ekonomis, tetapi juga juga

²⁷ Adrian Sutedi, 2020, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum di Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 391.

kesejahteraan sosial, politik, kultural, psikologis dan religious. Berdasarkan hal tersebut di atas maka pemerintah dalam memecahkan berbagai masalah yang berkenaan dengan tanah, bukan saja harus mengindahkan prinsip-prinsip hukum akan tetapi juga harus memperhatikan kesejahteraan sosial, asas ketertiban, dan asas kemanusiaan agar masalah pertanahan tersebut tidak berkembang menjadi keresahan yang mengganggu kestabilan masyarakat.²⁸

Proses pengadaan tanah hanya dapat dilaksanakan apabila kegiatan pembangunan ditujukan untuk kepentingan umum. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) serta Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya untuk Kepentingan Umum, yang secara eksplisit menyatakan bahwa kepentingan umum mencakup kepentingan bangsa dan negara, serta kepentingan bersama seluruh rakyat.

Menurut Maria S.W Sumardjono dalam Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, kepentingan umum selain harus memenuhi peruntukannya, juga harus dapat dirasakan kemanfaatannya (*socially profitable atau for public use atau actual used by the public*).²⁹ Yang artinya dengan kata lain kepentingan umum adalah kepentingan yang harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, maksudnya dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan/atau secara langsung.³⁰

Selanjutnya, pada bagian Penjelasan Umum angka 4 huruf b Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya untuk

²⁸ *Ibid*, hlm. 393.

²⁹ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah, hlm. 5.

³⁰ Edi Rohaedi dan Nadia Zumaro, *Op.Cit.* hlm. 204.

Kepentingan Umum, dijelaskan bahwa ruang lingkup kepentingan umum meliputi:

- 1) Keperluan usaha-usaha negara (Pemerintah Pusat dan Daerah);
- 2) Keperluan usaha-usaha swasta, yang benar-benar untuk kepentingan umum dan tidak mungkin diperoleh tanah yang diperlukan melalui persetujuan dengan yang punya, dengan ketentuan usaha swasta tersebut rencananya harus disetujui Pemerintah dan sesuai dengan pembangunan nasional, misalnya pembuatan jalan raya, pelabuhan, bangunan untuk industri dan pertambangan, perumahan dan kesehatan rakyat; dan
- 3) Keperluan untuk menyelesaikan sesuatu soal pemakaian tanah tanpa hak oleh rakyat dan pemerintah memandang perlu untuk menguasai sebagian tanah kepunyaan pemiliknya, sedangkan pemilik tidak bersedia menyerahkan tanahnya yang bersangkutan atas dasar musyawarah.

Pengadaan tanah oleh pemerintah atau pemerintah daerah untuk pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum dapat dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, atau juga dengan pencabutan hak atas tanah. Pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah dengan tujuan memperoleh kesepakatan mengenai pelaksanaan pembangunan dilokasi yang ditentukan, beserta bentuk dan besar ganti kerugian. Sedangkan pengadaan tanah untuk kepentingan swasta dilakukan dengan cara jual beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati oleh pihak-pihak yang bersangkutan, yang dapat dilakukan secara langsung antara pihak yang berkepentingan.

3. Asas-asas dan Tujuan Pengadaan Tanah

Asas-asas pengadaan tanah adalah serangkaian kaidah fundamental yang menfundamentir peraturan perundang-undangan terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Secara konseptual, Pasal 1 angka 11 jo Pasal 44 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan menyebutkan, Undang-Undang lahir merupakan pengesahan dari Rancangan Undang-Undang, Rancangan Undang-Undang lahir dari naskah akademik dan naskah akademik lahir dari hasil penelitian serta tidak ada penelitian tanpa kesenjangan. Dasar-dasar konseptual yang tertuang dalam naskah akademi hasil penelitian adalah argumentasi filosofis, yuridis dan sosiologis. Serangkaian kaidah-kaidah normatif yang melatarbelakangi argumentasi tersebut, dinamakan asas-asas pengadaan tanah. Secara umum, asas-asas atau kaedah fundamental konsep pengadaan tanah terdiri dari : ³¹

- a. Kepentingan Umum (*aglemene belang/ten aglemeenen nutte*);
- b. *Overmacht* (keadaan memaksa)/*cursive/force majeure*;
- c. Musyawarah (*konsensuil*);
- d. Ganti kerugian (*compensation*);
- e. *Ontheigening* (pencabutan hak);
- f. Pembebasan Tanah (*land acquisition*);
- g. Pelepasan hak (Pasal 2 a (1) huruf a Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005);
- h. Penyerahan hak (Pasal 2 a (1) huruf a Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005); dan
- i. Transaksi (*an agreement*) *vide* (Pasal 2 a (2) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005).

Pengadaan tanah berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi

³¹ Mulyadi Tanzili, 2017, *Asas dan Prinsip Pengadaan Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Jurnal Varia Hukum, Volume 28 Nomor 34, Universitas Muhammadiyah Palembang, Palembang, hlm. 1193.

Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dilaksanakan berdasarkan asas:³²

- a. Kemanusiaan;
- b. Beadilan;
- c. Kemanfaatan;
- d. Kepastian;
- e. Keterbukaan;
- f. Kesepakatan;
- g. Keikutsertaan;
- h. Kesejahteraan;
- i. Keberlanjutan; dan
- j. Keselarasan.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah dalam upaya melaksanakan tanggung jawabnya, yaitu mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur. Dalam melaksanakan pembangunan tersebut pemerintah memerlukan tanah, sementara di lain pihak tanah-tanah yang berada di dataran rendah sudah dikuasai oleh masyarakat dan badan hukum.³³

Dengan merujuk pada ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dapat disimpulkan bahwa tujuan utama dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah menyediakan lahan yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional, yang bertujuan untuk mendorong peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, serta masyarakat secara keseluruhan, dengan tetap memberikan perlindungan terhadap hak-hak hukum pihak yang berhak atas tanah tersebut.

4. Tahapan Penyelenggaraan Pengadaan Tanah

Berdasarkan ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk

³² Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 2.

³³ H.M. Arba, *Op.Cit.* hlm. 42

Kepentingan Umum jo Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pelaksanaan pengadaan tanah dilaksanakan melalui empat tahapan utama, yaitu:

- 1) Perencanaan pengadaan tanah, terdiri dari:
 - a. Dasar perencanaan pengadaan tanah; dan
 - b. Penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah.
- 2) Persiapan pengadaan tanah, terdiri dari:
 - a. Pemberitahuan rencana Pembangunan;
 - b. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan;
 - c. Konsultasi publik rencana pembangunan;
 - d. Penetapan lokasi pembangunan;
 - e. Pengumuman penetapan lokasi pembangunan; dan
 - f. Pendelegasian persiapan pengadaan tanah.
- 3) Pelaksanaan pengadaan tanah, terdiri dari:
 - a. Persiapan pelaksanaan;
 - b. Inventarisasi dan identifikasi;
 - c. Penetapan penilaian;
 - d. Musyawarah bentuk kerugian;
 - e. Pemberian ganti kerugian;
 - f. Pemberian ganti kerugian dalam keadaan khusus;
 - g. Penitipan ganti kerugian;
 - h. Pelepasan objek pengadaan tanah;
 - i. Pemutusan hubungan antara pihak yang berhak dengan objek pengadaan tanah; dan
 - j. Pendokumentasian data administrasi pengadaan tanah.
- 4) Penyerahan hasil pengadaan tanah, terdiri dari:
 - a. Berita acara penyerahan hasil pengadaan tanah; dan
 - b. Pelaksanaan Pembangunan.

5. Ganti Kerugian Pengadaan Tanah

Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Penilaian Ganti kerugian dilakukan oleh Lembaga Pertanahan dengan berdasarkan pada ketentuan-ketentuan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2012, Pasal 68, komponen Ganti kerugian pengadaan tanah meliputi:

- a. Tanah;
- b. Tuang atas tanah dan bawah tanah;
- c. Bangunan;
- d. Tanaman;
- e. Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. Kerugian lain yang dapat dinilai.

Penilaian atas besaran Ganti Kerugian dilakukan oleh Penilai dengan mengacu pada nilai objek tanah pada saat diumumkannya penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Hasil penilaian tersebut dituangkan dalam bentuk berita acara dan disampaikan secara resmi kepada Badan Pertanahan. Nilai Ganti Kerugian sebagaimana ditetapkan oleh Penilai tersebut selanjutnya menjadi dasar dalam proses musyawarah guna menentukan besaran kompensasi yang akan diberikan kepada pihak yang berhak atas tanah.

Berdasarkan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2012, Pasal 76, pemberian Ganti Kerugian akibat pengadaan tanah dapat diberikan dalam bentuk:

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;

- c. Permukiman kembali;
- d. Kepemilikan saham; atau
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak. Ganti Kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah. Pada saat pemberian ganti kerugian pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah, ganti kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat. Penitipan ganti kerugian juga dilakukan terhadap:

1. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
2. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
 - a. Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 - b. Masih dipersengketakan kepemilikannya;
 - c. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 - d. Menjadi jaminan di bank.

Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di Pengadilan Negeri, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

C. Proses Perolehan Tanah Untuk Pengadaan Tanah Kawasan Pangan Nusantara

Pemindahan Ibu Kota Negara ke Provinsi Kalimantan Timur sudah merupakan rencana yang disiapkan dengan baik, pemindahan ini memiliki beberapa alasan yang menjadi acuan mengapa diperlukannya pemindahan ke wilayah diluar pulau Jawa. Berdasarkan kajian yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Provinsi DKI Jakarta yang merupakan Ibu Kota Negara Republik Indonesia sudah tidak dapat mengemban tugas sebagai Ibu Kota Negara, hal ini berdasarkan performa dari wilayah tersebut yang sudah tidak optimal, hal ini didasarkan setiap tahunnya terjadi peningkatan penduduk yang sudah tidak dapat terkendali, disamping itu penurunan kualitas dan fungsi dari lingkungan menjadi alasan diperlukannya tindakan pemindahan Ibu Kota Negara. Rencana peralihan peran Ibu Kota Negara ke Provinsi Kalimantan Timur menjadi harapan baru untuk Indonesia bagian Timur, dimana akan adanya pemerataan dan persebaran pertumbuhan ekonomi yang lebih baik diluar DKI Jakarta dan pulau Jawa sehingga wilayah di Indonesia dapat memiliki peningkatan dan pemerataan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat Indonesia.³⁴

Pangan adalah kebutuhan dasar yang paling dibutuhkan oleh masyarakat sehingga pemenuhan pangan sudah termasuk dalam bagian hak asasi bagi setiap warga negara. Pemerintah memiliki peran dalam memenuhi kebutuhan pangan, mulai dari pemantauan, persediaan, hingga menyiapkan jalur distribusi pangan yang pada akhirnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Pemindahan Ibu Kota Negara baru ini tentu menjadi keuntungan yang sangat baik bagi Pemerintah Sulawesi Tengah, tantangan dalam pemenuhan kebutuhan

³⁴ Muhammad Fauzan, 2022, *Peran Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah Sebagai Penyangga Ibu Kota Negara (IKN) Baru: Perspektif Distribusi Logistik Untuk Kebutuhan Pangan Ibu Kota Negara Baru*, Bomba: Jurnal Pembangunan Daerah (2), Badan Riset dan Inovasi Daerah Provinsi Sulawesi Tengah, hlm. 79.

bagi calon penduduk Ibu Kota Negara terutama kebutuhan pangan akan menjadi peluang peningkatan ekonomi bagi wilayah Sulawesi Tengah. Provinsi Sulawesi Tengah merupakan salah satu wilayah yang posisi berseberangan langsung dengan Ibu Kota Negara baru.³⁵

Tanah merupakan salah satu faktor penting bagi keberlangsungan hidup manusia dan pembangunan bangsa. Manusia hidup dan melakukan berbagai aktivitas kesehariannya di atas tanah serta memperoleh bahan pangan dengan memanfaatkan tanah. Bahkan bagi negara Indonesia, tanah merupakan salah satu modal utama bagi kelancaran pembangunan. Tanah mempunyai manfaat bagi pemilik atau pemakainya, sumber daya tanah mempunyai harapan di masa depan untuk menghasilkan pendapatan dan kepuasan serta mempunyai nilai produksi dan jasa. Dengan kata lain, semua kegiatan yang berkaitan dengan kegiatan pembangunan dan kegiatan manusia itu sendiri menjadikan tanah sebagai sarana utama.³⁶

Pada hakikatnya tanah memiliki fungsi sosial sebagaimana termuat dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Pasal 6 UUPA. Ketentuan dalam UUPA tersebut memberi pemahaman bahwa tanah tidak hanya dapat dinikmati oleh segelintir orang maupun kelompok, termasuk kepemilikan dan/atau penguasaan tanah itu tidak boleh melampaui garis peruntukannya. Tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk itu perlu terus dikembangkan rencana tata ruang dan tata guna tanah secara nasional sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan dan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan

³⁵ *Ibid*, hlm. 80.

³⁶ Nuruz Zaman, 2016, *Politik Hukum Pengadaan Tanah (Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia)*, Bandung, PT. Refika Aditama, hlm. 143-144.

serta mencegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan.³⁷

Asas fungsi sosial tanah merupakan prinsip fundamental dalam hukum agraria yang mengharuskan pemanfaatan tanah diarahkan pada kepentingan bersama, bukan sekadar kepentingan individu atau kelompok tertentu. Tanah tidak hanya dipandang sebagai objek hak milik yang dapat dikuasai secara privat, melainkan sebagai sumber daya strategis yang memberikan kontribusi signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat secara luas. Oleh sebab itu, kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan tanah harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan ekonomi, sosial, dan lingkungan hidup guna mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

Dalam konteks pembangunan untuk kepentingan umum, pemanfaatan tanah harus bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat sekaligus mengurangi ketimpangan sosial. Dengan demikian, fungsi sosial tanah menuntut agar penggunaan tanah tidak hanya memperhatikan aspek ekonomi, tetapi juga menjamin kelestarian sumber daya alam dan kesejahteraan rakyat secara berkelanjutan.

Pemahaman mengenai kepentingan umum ini secara tegas diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang memberikan dasar hukum bagi pencabutan hak atas tanah demi kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, dengan ketentuan pemberian ganti kerugian yang layak serta melalui prosedur yang diatur secara hukum.

Fungsi dan peran tanah dalam berbagai sektor kehidupan manusia memiliki empat aspek yang sangat strategis yaitu aspek ekonomi, politik, hukum dan sosial. Keempat aspek tersebut merupakan isu sentral yang paling terkait sebagai satu kesatuan yang

³⁷ *Ibid*, hlm. 145.

terintegrasi dalam pengambilan proses kebijakan hukum pertanahan yang dilakukan oleh pemerintah.³⁸

Pengaturan hukum tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan segala peraturan yang terkait, di Indonesia telah mengalami proses perkembangan sejak unifikasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam perkembangan hukum pertanahan di Indonesia dilakukan dengan cara menggunakan lembaga hukum yang pertama adalah pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, tetapi dalam praktek ketentuan Undang-Undang ini tidak dapat berjalan. Untuk mengatasi hal tersebut pemerintah mengeluarkan ketentuan mengenai pembebasan hak atas tanah. Namun ketentuan ini dalam prakteknya banyak menimbulkan masalah sehingga tidak dapat berjalan secara efektif. Berdasarkan kenyataan ini pemerintah kemudian mengeluarkan Keputusan Presiden mengenai pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.³⁹

Merujuk pada Ketetapan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah dibedakan menjadi dua bentuk pelaksanaan. Pertama, apabila pengadaan tanah dilakukan untuk pembangunan yang bersifat kepentingan umum oleh pemerintah, maka dilaksanakan melalui mekanisme pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Kedua, apabila pengadaan tanah ditujukan untuk kepentingan di luar pembangunan untuk kepentingan umum, pelaksanaannya dilakukan melalui mekanisme perdata, seperti jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh para pihak.

Namun, Ketetapan Presiden tersebut telah dicabut dan digantikan oleh Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang

³⁸ H. Idham, 2004, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Bandung, Alumni, hlm. 1.

³⁹ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hlm. 54.

Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Selanjutnya, peraturan tersebut dicabut dan disempurnakan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, yang kemudian diubah oleh Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023. Dalam regulasi terbaru tersebut ditegaskan bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan yang ditujukan bagi kepentingan umum wajib dilakukan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil, atas dasar pelepasan hak atas tanah yang menjadi objek pengadaan.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan implementasi dari ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang memberikan dasar hukum bagi pencabutan hak atas tanah guna memenuhi kebutuhan publik. Secara yuridis, pengadaan tanah dimaknai sebagai rangkaian kegiatan penyediaan tanah yang dilaksanakan melalui pemberian ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak-pihak yang berhak atas tanah tersebut. Salah satu bentuk pengadaan tanah yang mencerminkan kepentingan umum adalah pengadaan tanah untuk kawasan pangan, yang menjadi bagian integral dari strategi pembangunan berkelanjutan. Dalam konteks ini, pengadaan tanah ditujukan untuk menyediakan lahan pertanian yang memadai dan produktif guna mendukung pencapaian ketahanan pangan nasional, sebagaimana menjadi mandat konstitusional dan prioritas pembangunan nasional.

Proses pengadaan tanah untuk kawasan pangan harus memperhatikan prinsip keadilan, dan memperhitungkan dampak jangka panjang terhadap ketersediaan pangan, kesejahteraan petani, dan keberlanjutan lingkungan. Dengan demikian, pengadaan tanah untuk kawasan pangan tidak hanya berfokus pada penyediaan lahan, tetapi juga pada upaya penyelenggaraan pengadaan tanah yang berkeadilan serta menjaga keberlangsungan produksi pangan yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pangan adalah kebutuhan mendasar bagi manusia untuk mempertahankan hidupnya, terpenuhinya pangan menjadi hak setiap individu. ketahanan pangan merupakan kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah, mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Pemenuhan kebutuhan akan pangan bagi seluruh penduduk di suatu wilayah, sangat dipengaruhi ketersediaan pangan lokal, sehingga ketersediaan pangan menjadi sasaran utama dalam kebijakan bagi pemerintah. Pengembangan Kawasan Pangan Nusantara merupakan salah satu perencanaan tata ruang wilayah untuk sektor strategis di Provinsi Sulawesi Tengah, yang diharapkan dapat mendorong percepatan peningkatan nilai tambah produksi pada sektor pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan dan tentunya diharapkan dapat meningkatkan ketahanan pangan nasional.⁴⁰

Pengembangan Kawasan Pangan Nusantara di Provinsi Sulawesi Tengah merupakan hal yang sangat strategis, hal ini dikarenakan kondisi wilayahnya memiliki daya dukung air yang terlampaui serta daya dukung pangan yang cukup dalam hal ini salah satu wilayah adminstrasinya yaitu Kabupaten Donggala sangat dekat dengan pengembangan Ibu Kota Negara (IKN) Republik Indonesia. Pengembangan IKN akan mendorong terkonsentrasinya jumlah penduduk yang cukup tinggi sehingga permintaan kebutuhan akan pangan tentunya sangat besar. Hal ini menjadi peluang pengembangan pangan sebagai penyangga kebutuhan daerah tersebut serta diharapkan meningkatkan perekonomian Provinsi Sulawesi Tengah secara umum dan khususnya Kabupaten Donggala.⁴¹

Pengadaan Tanah Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala harus selaras dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 41

⁴⁰ *Master Plan Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala, Op.Cit*, hlm.7.

⁴¹ *Ibid.*

Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (untuk selanjutnya disingkat UU PLP2B). Undang-Undang ini mengatur perlindungan lahan pertanian agar tetap digunakan untuk memproduksi pangan secara berkelanjutan, sebagai respon atas semakin meluasnya alih fungsi lahan yang mengancam ketahanan pangan nasional.

Undang-Undang ini juga mewajibkan pemerintah daerah untuk menetapkan dan mengintegrasikan peta Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (selanjutnya disingkat LP2B) ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Dalam hal ini, pengembangan KPN di Kabupaten Donggala harus sejalan dengan dokumen RTRW Kabupaten dan Provinsi Sulawesi Tengah, yang memastikan bahwa lahan yang digunakan memang diperuntukkan untuk pengembangan kawasan pangan. Proses pengadaan tanah pun harus melalui kajian lingkungan dan sosial serta melibatkan partisipasi masyarakat setempat agar tidak terjadi konflik dan menjaga keadilan sosial bagi petani yang terdampak.

Dalam Pasal 19 dan Pasal 20 UU PLP2B, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah diwajibkan untuk menyusun dan menetapkan Peta LP2B serta mengintegrasikannya ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Hal ini menjadi sangat penting dalam konteks Kabupaten Donggala, di mana pengadaan tanah untuk Kawasan Pangan Nusantara harus diselaraskan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Donggala agar tidak bertentangan dengan rencana perlindungan dan pengelolaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Implementasi kebijakan ini membutuhkan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat setempat agar tidak menimbulkan konflik lahan maupun ketidakadilan sosial.

UU PLP2B juga mengamanatkan adanya pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan perlindungan lahan pertanian pangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 54. Dalam kaitannya dengan

pengadaan tanah Kawasan Pangan Nusantara, hal ini berarti bahwa proses pengalihan lahan, pembukaan lahan baru, serta redistribusi tanah kepada masyarakat harus diawasi secara ketat agar tidak menyimpang dari tujuan awal menjaga keberlanjutan produksi pangan.

Dalam pelaksanaannya, pengadaan tanah ini tidak dapat dilepaskan dari regulasi terkait pembiayaan dan perlindungan lahan pertanian, baik di tingkat nasional maupun daerah. Adapun regulasi penting yang relevan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 4 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Ketiga aturan ini menjadi dasar dalam memastikan bahwa pembangunan kawasan pangan tetap memperhatikan aspek keberlanjutan, keadilan, dan kelestarian sumber daya lahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan secara khusus mengatur sumber, mekanisme, dan penggunaan pembiayaan yang ditujukan untuk menjaga keberadaan dan keberlanjutan lahan pertanian pangan. Pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 menyebutkan bahwa pembiayaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan bersumber dari APBN, APBD, dan/atau sumber lain yang sah. Dalam hal pengadaan tanah Kawasan Pangan Nusantara di Donggala, Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dan Pemerintah Kabupaten Donggala harus memastikan bahwa kegiatan ini dianggarkan secara transparan, baik dalam hal pembebasan lahan, pemberian ganti kerugian, maupun penyediaan lahan pengganti jika terdapat alih fungsi lahan pertanian.

Ini penting agar proses pembangunan tidak menimbulkan ketimpangan atau konflik agraria di masyarakat.

Sementara itu, Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 4 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, memberikan penguatan terhadap perlindungan lahan pertanian di tingkat daerah. Perda ini bertujuan untuk menjaga keberadaan dan fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagai bagian dari strategi ketahanan pangan daerah dan nasional. Dalam konteks Kawasan Pangan Nusantara di Desa Talaga, Kabupaten Donggala, pelaksanaan pengadaan tanah harus merujuk pada peta Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) yang telah ditetapkan dalam RTRW Provinsi dan Kabupaten. Apabila terdapat indikasi penggunaan lahan LP2B untuk pembangunan Kawasan Pangan Nusantara, maka Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah wajib menjalankan ketentuan Perda ini, termasuk mekanisme penggantian lahan, serta penyediaan sarana dan prasarana pendukung yang ditujukan untuk mempertahankan fungsi pertanian pangan di wilayah lain.

Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 1 Tahun 2015 juga mengatur bahwa pemerintah daerah wajib mengalokasikan anggaran perlindungan LP2B dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah. Dengan demikian, pengadaan tanah untuk KPN tidak hanya difokuskan pada aspek teknis pembangunan, tetapi juga harus disertai dengan perencanaan pembiayaan perlindungan lahan. Dana ini mencakup dukungan terhadap petani terdampak, penyediaan infrastruktur pertanian, pelatihan, dan pendampingan agar produktivitas pangan tetap terjaga. Hal ini penting untuk memastikan bahwa

perluasan kawasan pangan justru tidak mengakibatkan degradasi atau kehilangan fungsi lahan pertanian.

Kabupaten Donggala yaitu Kecamatan Dampelas, Desa Talaga secara geografis letaknya sangat diuntungkan dengan pembangunan IKN tersebut, karena jarak tempuhnya menuju IKN dengan jalur laut dapat ditempuh selama empat jam perjalanan atau sekitar 121 km. Daerah inilah yang kemudian oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah direncanakan menjadi pusat pengembangan Kawasan Pangan Nusantara berdasarkan studi-studi kelayakan penentuan pengembangan kawasan.⁴² Adapun langkah awal yang dilakukan oleh Gubernur Sulawesi Tengah adalah dengan menandatangani Surat Keputusan Nomor: 504/117.1/DBMPR-G.ST/2022 tentang Penetapan Desa Talaga Kecamatan Dampelas Kabupaten Donggala sebagai Kawasan Pangan Nusantara Program Peningkatan Penyediaan Pangan Nasional (*Food Estate*).⁴³

Untuk kepentingan umum, tanah dapat digunakan untuk pembangunan kawasan ketahanan pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah, sebagaimana termuat dalam Pasal 2 huruf w, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Kawasan Pangan Nusantara merupakan wilayah yang secara geografis berdekatan dengan kawasan yang memiliki perlindungan hukum khusus, yakni Kawasan Hutan Lindung, Pantai Bambahano, dan Danau Talaga. Dalam hal pengadaan tanah untuk pembangunan Kawasan Pangan yang bersinggungan dengan kawasan hutan, ketentuan hukum positif Indonesia mengatur prosedur administratif dan yuridis yang wajib dipenuhi. Berdasarkan Pasal 40 Peraturan

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Profil Kawasan Pangan Nusantara*, Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah, hlm. 2.

Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, instansi yang memerlukan tanah diwajibkan untuk mengajukan permohonan pelepasan status kawasan hutan kepada Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kehutanan, permohonan tersebut disampaikan melalui Gubernur sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah.

Lebih lanjut, Pasal 43 ayat (1) menyatakan bahwa perubahan status atas objek pengadaan tanah yang berada dalam kawasan hutan atau merupakan aset negara yang memerlukan izin perubahan status penggunaan atau pelepasan, harus diselesaikan secara tuntas sebelum diterbitkannya penetapan lokasi oleh instansi yang berwenang. Hal ini menunjukkan bahwa aspek legalitas penguasaan tanah menjadi syarat mutlak dalam proses pengadaan tanah, guna menjamin kepastian hukum, perlindungan hak atas tanah, serta mencegah potensi konflik hukum di kemudian hari.

Terbitnya Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Permen LHK) Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, serta Penggunaan Kawasan Hutan, merepresentasikan komitmen negara dalam membentuk kerangka hukum yang memungkinkan pemanfaatan kawasan hutan untuk mendukung pelaksanaan program strategis nasional, khususnya di bidang ketahanan pangan. Kebijakan ini memberikan dasar normatif bagi pemerintah untuk menyelenggarakan penyediaan kawasan hutan dalam rangka pengembangan program Food Estate, sebagai respons atas urgensi ketahanan pangan dalam kerangka ketahanan nasional.

Sesuai dengan ketentuan dalam PermenLHK tersebut, penyediaan kawasan hutan untuk mendukung pembangunan Food Estate dilakukan melalui mekanisme penetapan Kawasan Hutan untuk

Ketahanan Pangan (KHKP). Penetapan status KHKP merupakan tindakan administratif yang dilakukan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan atas dasar permohonan yang diajukan oleh pejabat negara tertentu, antara lain Menteri teknis, Kepala Lembaga, Gubernur, Bupati/Wali Kota, atau Kepala Badan Otorita yang ditugaskan secara khusus oleh pemerintah pusat.

Penetapan KHKP dapat diberlakukan pada kawasan hutan produksi dan/atau kawasan hutan lindung yang tidak lagi sepenuhnya memenuhi fungsi lindungnya sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Setelah dikeluarkannya Keputusan Menteri terkait penetapan KHKP, pihak pengelola memiliki kewajiban hukum untuk menyusun Masterplan pengelolaan KHKP dan Detail Engineering Design (DED) dalam jangka waktu maksimal dua tahun. Kewajiban tersebut termasuk pelaksanaan tata batas areal, penyusunan dokumen UKL-UPL (Upaya Pengelolaan Lingkungan dan Upaya Pemantauan Lingkungan), memperoleh izin lingkungan, serta melakukan koordinasi dengan kementerian teknis terkait. Semua tahapan ini wajib dilaksanakan sesuai dengan prinsip legalitas dan ketentuan normatif yang berlaku dalam sistem hukum nasional.

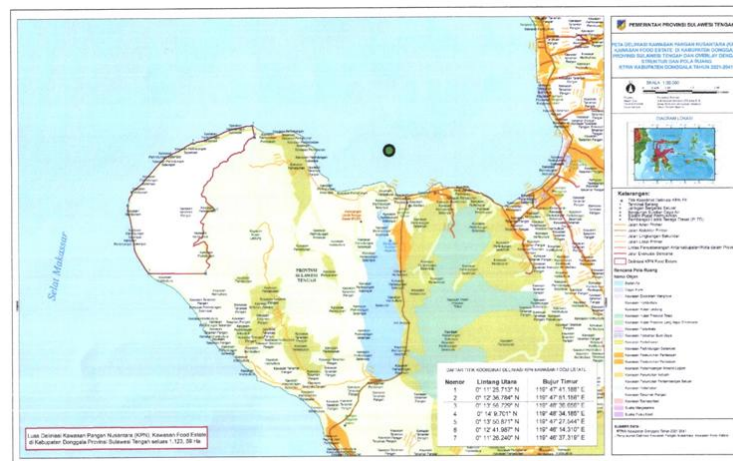
Adapun dokumen pendukung penetapan Kawasan Pangan Nusantara di Desa Talaga, Kabupaten Donggala, yaitu:⁴⁴

- 1) Penerbitan KKPR sesuai dengan Peraturan Pemerintah 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (Pasal 13,dst);
- 2) SK Gubernur Sulteng tentang Penetapan Desa Talaga Kecamatan Dampelas sebagai Kawasan Pangan Nusantara Program Peningkatan Penyediaan Pangan Nasional (*Food Estate*).
- 3) SK Gubernur tentang Pembentukan Tim Pembangunan Kawasan Pangan Nusantara Tahun 2022.
- 4) Dokumen lingkungan UPL-UKL.
- 5) Draft Masterplan Kawasan Pangan Nusantara Sulawesi Tengah.

⁴⁴ *Profil Kawasan Pangan Nusantara, Op.Cit.* hlm. 13.

Kawasan Pangan Nusantara merupakan salah satu bentuk implementasi dari misi kerja Gubernur Sulawesi Tengah yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat, pemerataan kawasan dan kerja sama. Gubernur Sulawesi Tengah berinisiatif untuk membuka daerah pertumbuhan baru dengan menggunakan dua konsep yaitu Kawasan Pangan (*Food Estate*) dan Industri Pedesaan.⁴⁵

Wilayah hutan di Desa Talaga ditetapkan sebagai Kawasan Pangan Nusantara berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor: 504/117.1/DBMPR-G.ST/2022 tentang Penetapan Desa Talaga Kecamatan Dampelas Kabupaten Donggala sebagai Kawasan Pangan Nusantara Program Peningkatan Penyediaan Pangan Nasional (*Food Estate*), yang dilengkapi dengan peta deliniasi Kawasan, sebagaimana yang tercantum pada gambar berikut:



Gambar 2.
Peta Deliniasi Kawasan Pangan Nusantara
Kabupaten Donggala, Provinsi Sulawesi Tengah
 Sumber : Lampiran SK Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 504/117.1/DBMPR-G.ST/2022 tentang Penetapan Desa Talaga Kecamatan Dampelas Kabupaten Donggala sebagai Kawasan Pangan Nusantara Program Peningkatan Penyediaan Pangan Nasional (*Food Estate*)

⁴⁵ Wawancara dengan M. Ridha Saleh, selaku Staf Ahli Gubernur Sulawesi Tengah dan Ketua Tim Satuan Khusus Rekayasa Sosial, Komunikasi Masyarakat dan Penyelesaian Pertanahan Pembangunan Kawasan Pangan Nusantara Tahun 2022, pada Tanggal 10 Januari 2025.

Gambar di atas menunjukkan peta yang memuat luas deliniasi KPN seluas 1.123.59 hektar Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Donggala Tahun 2021 - 2041. Adanya peta ini menjadi dasar konseptual pengubahan fungsi hutan Desa Talaga menjadi KPN. Dengan penetapan tersebut kemudian dilakukan pembukaan lahan yang akan ditanami dengan berbagai komoditas hortikultura yang nantinya akan didistribusikan ke IKN yang berada di Pulau Kalimantan yang berjarak $\pm$ 121 kilometer melalui jalur laut dari Kabupaten Donggala.⁴⁶

Keseluruhan pembukaan lahan tersebut dimulai dengan proses pembersihan lahan (*land clearing*) yang bertujuan untuk pengaspalan jalan dari jalur Trans Sulawesi Desa Sabang menuju titik Kawasan Pangan Nusantara sejauh 9.8 km. Salah satu tahapan yang dilakukan dalam persiapan implementasi Kawasan Pangan Nusantara Desa Talaga adalah proses pembukaan lahan (*land clearing*) sebagaimana yang ditunjukkan dalam gambar berikut:⁴⁷



Gambar 3.
Pembersihan Lahan (*land clearing*)
Kawasan Pangan Nusantara Kabupaten Donggala
Sumber : Media Sulawesi

⁴⁶ Adiesty S. P. Syamsuddin, Mohamad Safrin, 2024, *Dampak Hukum Penetapan Kawasan Pangan Nusantara Di Provinsi Sulawesi Tengah*, Jurnal Restorative Justice, Volume 8 Nomor 2, hlm. 219.

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 220.



Gambar 4.
Pasca Pengaspalan Jalan
Kawasan Pangan Nusantara Kabupaten Donggala
Sumber : Media Sulawesi

Tanah yang dijadikan Kawasan Pangan Nusantara adalah berasal dari tanah kawasan hutan dan sebagian kecil berasal dari tanah masyarakat, sehingga diperlukan adanya ganti kerugian. Pemberian ganti kerugian merupakan salah satu aspek krusial dalam proses perolehan tanah untuk pengadaan Kawasan Pangan Nusantara. Proses ini harus dilaksanakan secara adil dan transparan agar hak-hak masyarakat yang terdampak dapat terpenuhi dan tidak menimbulkan konflik sosial.

Sebagian dari tanah masyarakat yang dimaksud, adalah tanah yang terdampak Pembukaan Lahan (*land clearing*) yang bertujuan untuk pengaspalan jalan menuju Kawasan Pangan Nusantara. Terdapat 4 orang pemilik tanah yang terdampak dengan luas ± 18 Ha tanah bersertifikat Hak Milik sehingga berdasarkan kesepakatan untuk ganti kerugian atas tanah yang terdampak, pemilik dari tanah tersebut akan diberikan redistribusi tanah pada Kawasan Pangan Nusantara sesuai dengan luas tanah yang terdampak Pembukaan Lahan (*land clearing*).

Berdasarkan wawancara yang dilakukan penulis dengan Tamrin Ibrahim, menjelaskan bahwa:⁴⁸

“Pada pelaksanaan pembukaan lahan (Land Clearing) yang luasnya ± 180 Ha terdapat ± 18 Ha tanah milik masyarakat. Berdasarkan hasil kesepakatan pemerintah dan masyarakat yang tanahnya terdampak maka ganti kerugian akibat pembukaan lahan (Land Clearing) tersebut, Masyarakat akan diberikan redistribusi tanah sesuai dengan luas tanah yang terdampak pembukaan lahan (Land Clearing) dengan status Hak Milik pada area Kawasan Pangan Nusantara. Namun, tanah tersebut tidak bisa diperjual belikan kecuali dialihkan kepada ahli waris”.

Bentuk kesepakatan tersebut dapat dikategorikan sebagai bentuk Ganti kerugian, sebagaimana termuat dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Permukiman kembali;
- d. Kepemilikan saham; atau
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Dalam konteks Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala, Sulawesi Tengah, proses perolehan tanah melibatkan pengukuran dan pemetaan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai langkah awal untuk memastikan batas dan luas tanah yang akan diambil alih. Setelah itu, dilakukan penilaian terhadap nilai tanah dan aset yang terdampak untuk menentukan besaran ganti kerugian yang layak diberikan kepada pemilik tanah. Prosedur ini harus mengikuti ketentuan perundang-undangan yang

⁴⁸ Wawancara dengan Tamrin Ibrahim selaku Anggota Satuan Khusus Rekayasa Sosial, Komunikasi Masyarakat dan Penyelesaian Pertanahan Pembangunan Kawasan Pangan Nusantara, pada Tanggal 19 Mei 2025.

berlaku agar proses perolehan tanah berjalan sesuai aturan dan menghindari sengketa.

Pemberian ganti kerugian juga harus mempertimbangkan aspek sosial ekonomi masyarakat sekitar Kawasan Pangan Nusantara. Sebab, sebagian tanah yang diperoleh nantinya akan didistribusikan kembali kepada masyarakat sebagai bagian dari upaya pemberdayaan ekonomi lokal. Oleh karena itu, proses ganti kerugian tidak hanya bersifat finansial, tetapi juga harus diikuti dengan program pendampingan dan fasilitasi agar masyarakat dapat memanfaatkan tanah yang diperoleh secara optimal dan berkelanjutan.

Berdasarkan Surat Keputusan Gubernur tentang Penetapan Kawasan Pangan Nusantara, Kawasan Pangan Nusantara memiliki luas 1.123 Ha yang terintegrasi ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Tengah dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Donggala.⁴⁹ Area efektif pada Kawasan Pangan Nusantara hanya seluas $\pm$ 800 Ha, karena sebagian areanya sudah diperuntukkan untuk *Buffer zone*, Kawasan Konserfasi, Kawasan urseri, Ruang Terbuka Hijau (RTH), Fasilitas Umum, Fasilitas Sosial dan 400 Ha dari area efektif Kawasan Pangan Nusantara akan di redistribusikan kepada masyarakat.⁵⁰ Hal tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

⁴⁹ Surat Keputusan Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 504/117.1/DBMPR-G.ST/2022 tentang Penetapan Desa Talaga Kecamatan Dampelas Kabupaten Donggala sebagai Kawasan Pangan Nusantara Program Peningkatan Penyediaan Pangan Nasional (*Food Estate*).

⁵⁰ Wawancara dengan M. Ridha Saleh, selaku Staf Ahli Gubernur Sulawesi Tengah dan Ketua Tim Satuan Khusus Rekayasa Sosial, Komunikasi Masyarakat dan Penyelesaian Pertanahan Pembangunan Kawasan Pangan Nusantara Tahun 2022, pada Tanggal 10 Januari 2025.

Kode	Peruntukan Lahan	Luas		Keterangan
		(Ha)	(%)	
01	<i>Buffer Zone</i>	147.07	13.09%	
02	Area Konservasi	102.72	9.14%	
03	Ruang Terbuka Hijau	43.52	3.87%	
04	Nurseri Persemayaman dan Pembibitan Tanaman Konservasi	31.37	2.79%	
05	Mekarsari/Wisata Buah	24.25	2.16%	
06	Area Perkebunan Buah-buahan	50.21	4.47%	
07	Kawasan Penggemukan Sapi	33.20	2.95%	
08	Area Tanaman Pangan (kedelai)	262.77	23.30%	
09	Area Tanaman Pangan (jagung)	231.77	20.63%	
10	Area Tanaman Hortikultura (cabai, tomat, terong, dan lainnya)	165.22	14.70%	
11	Area Perumahan Pekerja/Kompleks Kantor	8.65	0.77%	
12	Area Fasum/Fasos-Camp	8.26	0.73%	
13	Jalan Akses	10.03	0.89%	8.28 km
14	Jalan Lingkungan	0.23	0.02%	0.40 km
15	Jalan Tani dan Saprodi	5.32	0.47%	15.74 km
	Jumlah	1,123.59	100.00%	

Tabel 1.
Rencana Site Plan Kawasan Food Estate Dampelas
 Sumber : Profil Kawasan Pangan Nusantara

Dalam area efektif Kawasan Pangan Nusantara seluas $\pm$ 800 Ha, terdapat 400 Ha akan didistribusikan kepada masyarakat yang berada di lingkaran Kawasan Pangan Nusantara untuk mencapai tujuan pemberdayaan ekonomi.⁵¹ Berdasarkan hasil verifikasi di desa dan

⁵¹ Wawancara dengan M. Ridha Saleh, selaku Staf Ahli Gubernur Sulawesi Tengah dan Ketua Tim Satuan Khusus Rekayasa Sosial, Komunikasi Masyarakat dan

kecamatan, terdapat 400 Kepala Keluarga (KK) yang berasal dari 3 (tiga) desa yang berada di sekitaran kawasan pangan yaitu Desa Talaga, Desa Sabang dan Desa Kambayang, yang akan menerima redistribusi tanah pada Kawasan Pangan Nusantara.⁵²

Dengan adanya Kawasan Pangan Nusantara di Desa Talaga diharapkan dapat memberikan dampak peningkatan ekonomi bagi masyarakat sekitar.⁵³ Keberadaan Kawasan Pangan Nusantara sangat diterima oleh masyarakat karena terbukanya akses jalan raya dan pengairan yang sebelumnya sulit mereka dapatkan, dengan itu masyarakat merasa sangat terbantu terutama pada akses jalan dan air.⁵⁴

Dalam area efektif Kawasan Pangan Nusantara tersebut, telah dilakukan pengukuran dan pemetaan tanah oleh BPN Donggala terhadap 400 Ha tanah yang nantinya akan didistribusikan kepada masyarakat, namun sampai dengan saat ini sertifikatnya belum dikeluarkan oleh BPN.⁵⁵ Terhadap hal tersebut masyarakat berharap apabila tanah tersebut benar akan didistribusikan kepada masyarakat maka hal tersebut akan diterima baik oleh masyarakat, hanya saja sejak peresmian Kawasan Pangan Nusantara pada tahun 2022 sampai dengan saat ini area yang dimaksud belum didistribusikan kepada masyarakat setempat.⁵⁶

Penyelesaian Pertanahan Pembangunan Kawasan Pangan Nusantara Tahun 2022, pada Tanggal 10 Januari 2025.

⁵² Wawancara dengan Tamrin Ibrahim selaku Anggota Satuan Khusus Rekayasa Sosial, Komunikasi Masyarakat dan Penyelesaian Pertanahan Pembangunan Kawasan Pangan Nusantara, pada Tanggal 19 Mei 2025.

⁵³ Wawancara dengan Hendrik, selaku masyarakat Desa Talaga, Kecamatan Dampelas Kabuapten Donggala, pada Tanggal 13 Januari 2025.

⁵⁴ Wawancara dengan Maskar Karama, selaku Kepala Desa Talaga, Kecamatan Dampelas Kabuapten Donggala, pada Tanggal 13 Januari 2025.

⁵⁵ Wawancara dengan Adriani Usman, selaku Kepala Seksi Pengadaan Tanah dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional Kabuapten Donggala, pada Tanggal 21 Januari 2025.

⁵⁶ Wawancara dengan Sudarman, selaku masyarakat Desa Talaga, Kecamatan Dampelas Kabuapten Donggala, pada Tanggal 13 Januari 2025.

Adapun kendala dalam proses redistribusi tanah adalah keterlambatan administratif, seperti yang terjadi pada Kawasan Pangan Nusantara di Desa Talaga. Meskipun pengukuran dan pemetaan telah dilakukan, sertifikat tanah belum diterbitkan, sehingga proses redistribusi dan ganti kerugian belum dapat direalisasikan secara penuh. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum dan keraguan di kalangan masyarakat, yang pada akhirnya dapat menghambat realisasi Pembangunan dan pengelolaan kawasan pangan tersebut.

Lebih jauh, ketidakpastian ini juga mencerminkan kelemahan dalam implementasi kebijakan, di mana sejak peresmian Kawasan Pangan Nusantara pada tahun 2022, belum ada kepastian mengenai kapan redistribusi akan benar-benar terealisasi. Kondisi ini berisiko menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap program pemerintah, terutama jika tidak ada kepastian hukum yang dapat menjamin hak mereka atas tanah tersebut. Oleh karena itu, diperlukan langkah konkret dari pemerintah dan BPN untuk mempercepat penerbitan sertifikat, meningkatkan transparansi dalam setiap tahapannya, serta memastikan adanya regulasi yang jelas guna menjamin kepastian hukum bagi masyarakat yang berhak menerima redistribusi tanah ini.

Dalam hal mencapai kepastian hukum proses perolehan tanah untuk pengadaan tanah Kawasan Pangan Nusantara sangat penting untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pengembangan sektor pertanian dan ketahanan pangan di Indonesia. Proses ini harus dilaksanakan dengan mematuhi regulasi yang jelas dan transparan, sehingga hak-hak semua pihak, terutama masyarakat lokal, dapat terlindungi.

Proses perolehan tanah untuk kawasan pangan nusantara di Kabupaten Donggala sebagai proyek strategis nasional penyanggah ibu kota Nusantara memiliki peran yang sangat penting dalam mendukung ketahanan pangan dan pembangunan nasional. Sebagai

salah satu daerah penyangga ibu kota baru, Kabupaten Donggala diharapkan dapat menjadi pusat produksi pangan yang dapat membantu memenuhi kebutuhan pangan ibu kota dan daerah sekitarnya. Proyek ini tidak hanya bertujuan untuk meningkatkan ketersediaan pangan yang berkelanjutan, tetapi juga untuk menciptakan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Melalui perencanaan dan pengelolaan yang cermat, diharapkan kawasan pangan nusantara di Kabupaten Donggala dapat berkontribusi signifikan dalam memastikan kestabilan pangan nasional dan menjadi wilayah penyanggah Ibu Kota Nusantara.

Kepastian hukum menuntut adanya aturan yang jelas, konsisten, dan dapat ditegakkan, sehingga tidak menimbulkan keraguan atau ketidakjelasan dalam implementasinya. Dalam konteks redistribusi tanah di Kawasan Pangan Nusantara, ketidakpastian hukum sangat nyata karena meskipun pengukuran dan pemetaan tanah telah dilakukan oleh BPN Donggala, sertifikat hak atas tanah hingga kini belum diterbitkan, sehingga masyarakat tidak memiliki kepastian mengenai status kepemilikan tanah yang dijanjikan kepada mereka.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, diperlukan koordinasi yang baik antara pemerintah daerah, BPN, dan instansi terkait lainnya guna mempercepat penerbitan sertifikat dan penyelesaian proses ganti kerugian. Selain itu, keterlibatan masyarakat dalam setiap tahap proses perolehan tanah harus diperkuat agar aspirasi mereka terdengar dan dipenuhi. Dengan demikian, pembangunan Kawasan Pangan Nusantara dapat berjalan lancar dan memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat serta mendukung ketahanan pangan nasional.

BAB IV

SISTEM PENGELOLAAN KAWASAN PANGAN NUSANTARA DI KABUPATEN DONGGALA SEBAGAI PROYEK STRATEGIS NASIONAL PENYANGGAH IBU KOTA NUSANTARA

A. Proyek Strategis Nasional

Proyek Strategis Nasional (PSN) merupakan agenda pembangunan prioritas Pemerintahan Joko Widodo. Secara konseptual, PSN yang dicanangkan sejak 2016 bukanlah model pembangunan yang baru di Indonesia. Di bawah pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, pendekatan yang sama juga diperkenalkan dengan nama Master Plan Percepatan dan Perluasan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Sebagaimana yang dicatat oleh Rachman dan Yanuardy, MP3EI memiliki tiga pilar dasar, yakni: konsesi sumber daya alam skala luas, pembentukan kawasan ekonomi khusus, dan pembangunan proyek-proyek infrastruktur. Melanjutkan konsep pembangunan MP3EI ini, PSN dikembangkan oleh pemerintahan Widodo dengan melanjutkan proyek pembangunan kawasan ekonomi khusus dan proyek infrastruktur MP3EI yang belum berjalan ke dalam daftar PSN. Selain menetapkan daftar proyek prioritas dalam metode listing, PSN juga diberikan keistimewaan perizinan dan non perizinan.⁵⁷

Era pemerintahan Presiden Joko Widodo banyak sekali melahirkan kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, di mana salah satu kebijakannya ialah berupa kebijakan proyek strategis nasional atau yang lebih dikenal dengan istilah PSN. Kebijakan yang dilahirkan ini pun semakin ditunjang oleh beberapa landasan hukum yang semakin mempertegas keberadaan PSN ini sendiri. Ada pun beberapa peraturan tersebut

⁵⁷ Agung Wardana dan Dzaki Aribawa Darmawardana, 2024, "*Pembangunan Sebagai Proses Eksklusi: Kajian Hukum dan Ekonomi-Politik Atas Proyek Strategis Nasional*," *Jurnal Hukum & Pembangunan*: Volume 54 Nomor 2, Article 3, hlm. 260.

diantaranya ialah PP 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional, Permenko Bidang Perekonomian Nomor 9 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perubahan Daftar Proyek Strategis Nasional. Lebih lanjut sebagai hierarkhi peraturan perundang-undangan yang tertinggi yang mengatur kajian PSN ini ialah undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.⁵⁸

Proyek Strategis Nasional adalah proyek dan/atau program yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah.⁵⁹

Landasan hukum Proyek Strategis Nasional adalah Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 yang berturut-turut diubah dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 56 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, dan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.⁶⁰

⁵⁸ Roni Septian, 2023, Masalah Pengadaan Tanah Untuk Proyek Strategis Nasional (PSN), Prosiding Seminar Hukum Aktual, Volume 1 Nomor 3, hlm 117.

⁵⁹ Widhia Arum Wibawana, 2024, "*Apa Itu Proyek Strategis Nasional (PSN)? Simak Penjelasannya*", detikNews, <https://news.detik.com/berita/d-7261975/apa-itu-proyek-strategis-nasional-psn-simak-penjasannya>, diakses pada 13 November 2024.

⁶⁰ Wikipedia, *Proyek Strategis Nasional*, https://id.wikipedia.org/wiki/Proyek_Strategis_Nasional, diakses pada 13 November 2024.

B. Sistem Pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala

Indonesia adalah sebuah negara yang dikenal sebagai negara agraris, atau dengan kata lain negara yang memiliki penduduk bermata pencaharian sebagai petani, sedangkan jumlah penduduknya adalah terbesar keempat di dunia. Tentunya seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk maka akan menyebabkan pula pada peningkatan kebutuhan sumber daya lahan, akan tetapi lahan pertanian semakin berkurang akibat konversi lahan ke penggunaan lain. Potensi sumber daya lahan ditentukan oleh beberapa faktor, diantaranya karakteristik tanah dan bahan induk, iklim dan topografi. Hal yang sama juga terjadi pada daerah yang memiliki kondisi topografi yang bervariasi mulai dari dataran rendah di daerah pantai sampai dataran tinggi di pegunungan.⁶¹

Ketahanan pangan telah menjadi topik bahasan utama dewasa ini di negara kita, terlebih setelah melewati era pandemik wabah *corona virus disease 19 (covid 19)*. Salah satu upaya menjadikan suatu wilayah kuat dan mandiri, maka sebaiknya memprioritaskan urusan pangan. Hal itu pun sejalan dengan teori yang dikemukakan oleh Maslow, yang menyebutkan bahwa kebutuhan pangan adalah salah satu kebutuhan fisiologis yang merupakan orientasi kebutuhan paling dasar yang wajib dipenuhi oleh semua manusia.⁶²

Sistem Pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara merupakan inisiatif strategis pemerintah Indonesia untuk meningkatkan ketahanan pangan nasional melalui pengembangan kawasan pertanian terpadu. Salah satu contoh implementasinya adalah Kawasan Pangan

⁶¹ Anne Gunawati, dkk, 2021, Optimalisasi Pengelolaan Dan Pemanfaatan Lahan Untuk Mendukung Ketahanan Pangan Di Desa Sindangsari Dalam Mewujudkan Visi *Integrated, Smart, And Green Campus*, Madinah : Jurnal Studi Islam, Volume 8, Nomor 2, hlm. 176.

⁶² *Ibid.*

Nusantara di Desa Talaga, Kecamatan Dampelas, Kabupaten Donggala, Provinsi Sulawesi Tengah.

Kawasan Pangan Nusantara di Sulawesi Tengah memiliki luas sekitar 1.123 Ha, yang terdiri dari lahan untuk tanaman pangan palawija, peternakan dan hortikultura. Sebagian dari lahan ini direncanakan akan didistribusikan kepada masyarakat sekitar, khususnya di tiga desa yang berada di sekitar Kawasan Pangan Nusantara yaitu: Desa Talaga, Desa Sabang, dan Desa Kambayang di Kecamatan Dampelas, Kabupaten Donggala.

Kawasan Pangan Nusantara di Desa Talaga, Kabupaten Donggala sebagai bagian dari Proyek Strategis Nasional (PSN) penyanggah Ibu Kota Nusantara (IKN) memiliki peran yang sangat strategis dalam mendukung ketahanan pangan nasional. Kabupaten Donggala, dengan potensi pertanian yang dimilikinya, dipilih sebagai salah satu wilayah yang akan menyuplai kebutuhan pangan IKN yang sedang dalam tahap pembangunan.

Sebagai Proyek Strategis Nasional, kawasan pangan ini tidak hanya bertujuan untuk meningkatkan ketersediaan pangan bagi IKN, tetapi juga untuk memastikan keberlanjutan produksi pangan yang efisien. Oleh karena itu, pengelolaan kawasan ini memerlukan perhatian khusus dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal perencanaan, pemanfaatan Sumber Daya Alam, dan pengembangan infrastruktur pertanian.

Sistem pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara harus sejalan dengan kebijakan ketahanan pangan nasional yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, serta mendukung prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Sistem pengelolaan yang baik akan memberikan dampak positif bagi

perekonomian daerah, meningkatkan kesejahteraan petani lokal dan ketahanan pangan.

Sebagai bagian dari Proyek Strategis Nasional (PSN), Kawasan Pangan Nusantara dirancang untuk menjadi pusat pengembangan sektor pertanian dan ketahanan pangan di Sulawesi Tengah yang diharapkan dapat menyuplai kebutuhan pangan Ibu Kota Nusantara (IKN) dan wilayah sekitarnya. Pengelolaan yang baik dari kawasan ini sangat penting untuk memastikan ketersediaan pangan yang berkelanjutan.

Sistem pengelolaan adalah langkah penting dalam memastikan bahwa suatu program atau proyek dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Sistem pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara harus mencakup berbagai aspek mulai dari perencanaan, implementasi, hingga evaluasi hasil.

Saat ini, sistem pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara masih dalam tahap perancangan. Perencanaan yang matang diperlukan untuk menentukan jenis-jenis komoditas pangan yang akan dikembangkan yang sesuai dengan kondisi geografis dan iklim setempat. Selain itu, pemetaan potensi lahan dan pengembangan infrastruktur pertanian, seperti irigasi dan jalan, akan menjadi faktor penting dalam kelancaran distribusi hasil pertanian ke Ibu Kota Nusantara (IKN) dan daerah lain.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan penulis dengan M. Ridha Saleh, menjelaskan bahwa:⁶³

“.... Sistem pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara saat ini masih dalam tahap perencanaan. Rencananya pengelolaan kawasan ini nantinya akan dilaksanakan oleh kelompok tani atau Badan Usaha Milik Desa (Bumdes), dengan melibatkan pihak ketiga dalam distribusi hasil pertanian. Adapun komoditas utama yang direncanakan untuk ditanam pada Kawasan Pangan

⁶³ Wawancara dengan M. Ridha Saleh, S.Sos., M.H selaku Staf Ahli Gubernur Sulawesi Tengah, sekaligus sebagai Ketua Satuan Khusus Rekayasa Sosial, Komunikasi Masyarakat dan Penyelesaian Pertanahan Pembangunan Kawasan Pangan Nusantara, pada Tanggal 10 Januari 2025.

Nusantara adalah tanaman palawija. Sementara itu, jalan menuju Kawasan Pangan Nusantara sudah dapat diakses meskipun masih ada beberapa titik yang nantinya akan dijadikan jembatan masih dalam tahap penyelesaian”.

Pembangunan Kawasan Pangan Nusantara ini tidak hanya mencakup pengelolaan lahan, tetapi juga pengembangan sumber daya manusia. Namun, pada kenyataannya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara masih sangat rendah karena belum adanya arahan yang jelas dari pemerintah mengenai penempatan kelompok tani dalam pengelolaan Kawasan Pangan tersebut.

Kurangnya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara di Desa Talaga, Kabupaten Donggala menjadi salah satu tantangan utama dalam mencapai ketahanan pangan yang berkelanjutan. Meskipun program ini bertujuan untuk memberdayakan masyarakat lokal dalam pengelolaan sumber daya alam, kenyataannya banyak masyarakat yang belum sepenuhnya terlibat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan tersebut. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain kurangnya pemahaman masyarakat tentang pentingnya peran mereka dalam program ini, minimnya akses informasi terkait kebijakan dan manfaat dari Kawasan Pangan Nusantara, serta kurangnya komunikasi antara pemerintah dan masyarakat.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan penulis dengan M. Nuryadin, menjelaskan bahwa: ⁶⁴

“....Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara masih sangat rendah karena belum adanya arahan dari pemerintah terkait dengan penempatan kelompok tani untuk pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara. Dengan melihat kondisi tersebut, Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah bekerja sama dengan pihak TNI untuk mengelola sementara dan memberikan percontohan kepada masyarakat terkait dengan

⁶⁴ Wawancara dengan Nuryadin, S.Pd selaku Camat Dampelas, Kecamatan Dampelas, Kabupaten Donggala, pada Tanggal 13 Januari 2025.

pengelolaan Kawasan pangan. Adapun lahan yang sudah dibuka oleh pihak TNI untuk penanaman kurang lebih 200 Ha dengan melibatkan Koramil-Koramil di setiap kecamatan yang ada di Kabupaten Donggala dengan menanam tanaman jangka pendek seperti palawija”.

Hal yang sama juga dijelaskan oleh Serka Ade Darsono:⁶⁵

“Pemerintah Daerah bekerjasama dengan TNI dalam hal membuka lahan untuk Kawasan Pangan Nusantara pada tahap ke 2 (dua), namun pemerintah menginginkan agar TNI dapat mendampingi dan memberikan contoh bercocok tanam pada kawasan pangan tersebut kepada masyarakat agar lahan tersebut dapat dikelola dengan baik dan tidak menjadi hutan Kembali. Namun, pada kenyataannya sampai dengan saat ini partisipasi masyarakat dalam hal mengelola kawasan pangan tersebut masih sangat minim karena kebanyakan masyarakat hanya ingin menanam tanpa merawat lahan yang digunakan. TNI telah meminta kepada Kepala Desa Talaga, Sabang dan Kambayang untuk menunjuk 40 orang agar bisa mendampingi TNI dalam melakukan percontohan cocok tanam pada Kawasan Pangan Nusantara tapi hal tersebut tidak mendapatkan respon. Jadi sampai dengan saat ini TNI hanya mengelola sementara dan merawat agar program kawasan pangan tersebut tidak terbengkalai.”

Pendapat tersebut semakin mempertegas bahwa peran masyarakat terhadap pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara masih sangat kurang. Pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara harus berlandaskan pada prinsip-prinsip yang diatur dalam Undang-Undang Pangan Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Undang-Undang ini mengatur tentang ketahanan pangan, produksi pangan lokal, serta distribusi dan konsumsi pangan yang berkelanjutan. Dalam konteks Kawasan Pangan Nusantara, pengelolaan kawasan pertanian pangan harus mengacu pada tujuan untuk meningkatkan ketersediaan, aksesibilitas, dan kualitas pangan bagi masyarakat lokal, serta menjaga keberlanjutan sumber daya alam.

⁶⁵ Wawancara dengan Serka Ade Darsono, Selaku Bati Tuud Koramil 15/Sabang, Kecamatan Dampelas, Kabupaten Donggala, pada Tanggal 13 Januari 2025.

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginnsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip itu tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat. Indroharto dalam Hukum Administrasi Negara dikutip oleh Ridwan HR mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.⁶⁶

Kewenangan pemerintah daerah dalam pengaturan sistem pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara sebagai Proyek Strategis Nasional sangat penting untuk memastikan implementasi yang efektif dan berkelanjutan. Peran pemerintah daerah diperlukan dalam merancang kebijakan yang dapat memperkuat sektor ketahanan pangan, hal ini bisa mencakup penyediaan fasilitas pengolahan hasil pertanian, pemberian akses ke teknologi pertanian modern, dan dukungan terhadap usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) yang bergerak di sektor pangan. Selain itu, pemerintah daerah juga perlu mengkoordinasikan program-program pelatihan dan pendampingan yang meningkatkan kapasitas petani dan masyarakat dalam mengelola sumber daya alam secara berkelanjutan.

Berkaitan dengan sistem pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara, pemerintah daerah sampai dengan saat ini masih merancang sistem pengelolaan Kawasan Pangan Berkelanjutan untuk

⁶⁶ HR. Ridwan, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada:Jakarta, hlm. 110.

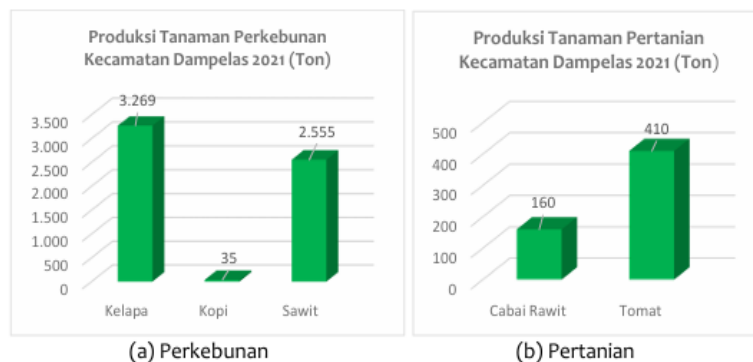
Kawasan Pangan Nusantara di Desa Talaga, Kabupaten Donggala. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Octavius Palibangan:⁶⁷

“.....Sampai sekarang pemerintah Kabupaten Donggala masih menunggu rancangan sistem pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara dari pemerintah daerah provinsi yang mana dalam perencanaan tersebut juga akan melibatkan pemerintah daerah Kabupaten Donggala, dan nantinya kegiatan Kawasan Pangan Nusantara akan dikembalikan kepada pemerintah Kabupaten Donggala”.

Berdasarkan hasil penelitian yang termuat dalam *Master Plan* Kawasan Pangan Nusantara, Desa Talaga sebagai *Pilot Project* kawasan pangan yang berada di Sulawesi Tengah memiliki beragam potensi sumber daya alam seperti pertanian, perkebunan, perikanan dan peternakan.⁶⁸

1. Potensi Pertanian dan Perkebunan

Sektor pertanian dan perkebunan merupakan salah satu potensi unggulan di Kabupaten Donggala secara umum dan secara khusus Kecamatan Dampelas. Beberapa hasil pertanian/perkebunan di Kecamatan Dampelas antara lain seperti kelapa, kopi, sawit, cabai rawit dan tomat. Berikut disajikan hasil perkebunan dan pertanian di Kecamatan Dampelas.



⁶⁷ Wawancara dengan Oktavius Palibangan, Selaku Kepala Seksi Serealia Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Perkebunan Kab. Donggala, pada Tanggal 20 Januari 2025.

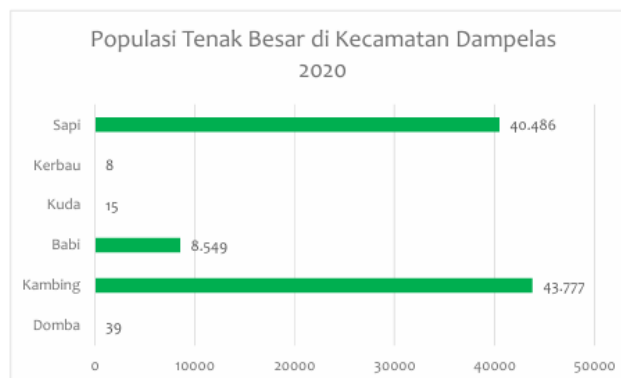
⁶⁸ *Master Plan Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala*, Op.Cit. hlm. 17-19.

Gambar 5.
Produksi Tanaman Pertanian dan Perkebunan di Kecamatan Dampelas
 Sumber : Master Plan Kawasan Pangan Nusantara

Data statistik yang disajikan pada Gambar 5. menunjukkan produksi kelapa mencapai 3.269 ton/tahun, kopi 35 ton/tahun, sawit 2.555 ton/tahun, cabai rawit 160 ton/tahun dan tomat 410 ton/tahun. Data ini menunjukkan tanaman perkebunan masih menjadi komoditas unggulan masyarakat dibandingkan tanaman pertanian.

2. Potensi Peternakan

Selain berkebun/bertani dan menangkap ikan, beternak merupakan salah satu pekerjaan masyarakat di Kecamatan Dampelas.

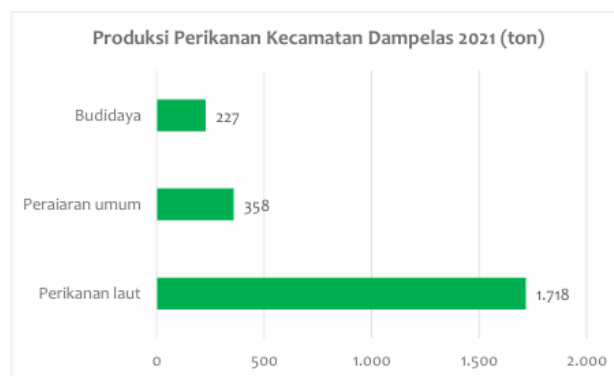


Gambar 6.
Populasi Ternak Besar di Kecamatan Dampelas
 Sumber : Master Plan Kawasan Pangan Nusantara

Data yang disajikan pada Gambar 6. Menunjukkan ada enam jenis ternak besar yang ditanakan yaitu Sapi 40.486 ekor, kerbau 8 ekor, kuda 15 ekor, babi 8.549 ekor, kambing 43.777 ekor dan domba 39 ekor. Data ini menunjukkan kambing, sapi dan babi merupakan hewan ternak yang banyak di kembangkan oleh masyarakat kecamatan Dampelas.

3. Potensi Perikanan

Sektor perikanan merupakan sektor unggulan di kabupaten Donggala, hal ini ditunjukkan dari jumlah produksinya yang cukup besar yaitu mencapai 23.699 ton/tahun mencakup perikanan laut, perikanan umum/darat dan budidaya. Kecamatan Dampelas adalah salah satu penyumbang cukup besar terhadap perikanan Kabupaten Donggal tercatat sumbangsinya mencapai 2.304 ton/tahun.



Gambar 7.
Produksi Perikanan di Kecamatan Dampelas
Sumber : Master Plan Kawasan Pangan Nusantara

Gambar 7. menunjukkan sumbangsi perikanan terbesar di Kecamatan Dampelas adalah perikanan laut sebesar 1.718 ton/tahun kemudian perairan umum 358 ton/tahun dan perikanan budidaya 227 ton/tahun. Di Kecamatan Dampelas terpatnya Desa Talaga yang merupakan daerah pengembangan Kawasan pangan nusantara memiliki Danau yang oleh masyarakat di kenal dengan Danau Talaga, danau ini adalah penyumbang hasil perairan umum dan budidaya bagi Kecamatan Dampelas serta Kabupaten Donggala.

Selain memiliki potensi sumber daya alam seperti pertanian, Perkebunan, perikanan dan peternakan, Desa Talaga yang menjadi Kawasan Pangan Nusantara juga memiliki potensi wisata karena

lokasinya yang berdekatan dengan Wisata Danau Talaga dan Pantai Bambahano.

Untuk mengembangkan potensi sumber daya alam yang ada pada Kawasan Pangan Nusantara, telah ditetapkan strategi dan kebijakan dalam pengembangan kawasan pangan yang berada di Desa Talaga, Kecamatan Dampelas, Kabupaten Donggala sebagaimana termuat dalam *Master Plan*. Adapun strategi dan kebijakan pengembangan Kawasan Pangan Nusantara berdasarkan hasil penelitian yang termuat dalam *Master Plan* Kawasan Pangan Nusantara di Donggala, sebagai berikut:⁶⁹

1. Strategi Pengembangan Kawasan Pangan Nusantara

Strategi disusun berdasarkan isu yang dihimpun serta hasil indentifikasi potensi, peluang maupun permasalahan pengembangan kawasan pangan nusantara melalui analisis SWOT ⁷⁰, antara lain yaitu:

- a. Penguatan sentra produksi pangan baik dari sektor pertanian, peternakan dan perikanan;
- b. Meningkatkan kapasitas petani, peternak, nelayan, pembudidaya dalam mengakses permodalan dan teknologi yang Mutahir;
- c. Peningkatan nilai tambah dan daya saing produksi dan pemasaran produk pangan yang dihasilkan; dan
- d. Penguatan peran dan fungsi kelembagaan petani, peternak, nelayan, pembudidaya untuk meningkatkan kemandiriannya.

⁶⁹ *Master Plan Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala, Op.Cit*, hlm. 38-39.

⁷⁰ SWOT adalah metode perencanaan strategis yang digunakan untuk mengevaluasi kekuatan (*Strengths*), kelemahan (*Weaknesses*), peluang (*Opportunities*) dan ancaman (*Threats*) dari suatu bisnis atau proyek, sehingga bisa dibuat strategi yang tepat.

2. Kebijakan Pengembangan Kawasan Pangan Nusantara

Pencapaian kawasan pangan nusantara sebagai daerah pemasok pangan bagi IKN, maka kebijakan sesuai strategi pengembangan Kawasan pangan nusantara yaitu:

- 1) Penguatan sentra produksi pangan baik dari sector pertanian, peternakan dan perikanan mencakup:
 - a. Peningkatan produktivitas pertanian, peternakan dan perikanan;
 - b. Penerapan teknologi pertanian, peternakan dan perikanan terbaru;
 - c. Penyediaan bibit atau benih unggul yang akan dikembangkan; dan
 - d. Bantuan alat dan mesin pada sector pertanian, peternakan dan perikanan.
- 2) Meningkatkan kapasitas petani, peternak, nelayan dan pembudidaya dalam mengakses permodalan dan teknologi yang Mutahir mencakup:
 - a. Perlindungan petani, peternak, nelayan dan pembudidaya serta akses permodalan yang mudah;
 - b. Peningkatan SDM petani, peternak, nelayan dan pembudidaya;
- 3) Peningkatan nilai tambah dan daya saing produksi dan pemasaran produk pangan yang dihasilkan mencakup:
 - a. Penerapan teknologi panen dan pasca panen;
 - b. Penerapan standar mutu hasil pertanian, peternakan dan perikanan melalui penerapan GMP, SSOP dan HACCP;
 - c. Diversifikasi produk pertanian, peternakan dan perikanan.
- 4) Penguatan peran dan fungsi kelembagaan petani, peternak, nelayan dan pembudidaya mencakup:

- a. Revitalisasi sarana dan kelembagaan pasar produk pertanian, peternakan dan perikanan melalui promosi produk, stabilitas harga, serta kemitraan pasar yang jelas; dan
- b. Digitalisasi proses pemasaran hasil pertanian, peternakan dan perikanan.

Sistem pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara yang berkelanjutan sangat diperlukan untuk menjamin kelangsungan fungsi kawasan pangan sekaligus menjaga keseimbangan ekosistem di wilayah tersebut. Pengelolaan yang berkelanjutan mengintegrasikan aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan sehingga tidak hanya fokus pada peningkatan produksi pangan, tetapi juga perlindungan terhadap kelestarian lingkungan, serta pemberdayaan masyarakat lokal secara efektif.

Berdasarkan strategi dan kebijakan yang termuat dalam *Master Plan* Kawasan Pangan Nusantara, maka peran pemerintah dalam merumuskan kebijakan terkait sistem pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara sangat diperlukan agar pengelolaan kawasan pangan berjalan dengan efisien dan berkelanjutan. Melalui perencanaan dan pengelolaan berkelanjutan yang cermat, diharapkan Kawasan Pangan Nusantara di Desa Talaga, Kabupaten Donggala diharapkan dapat berkontribusi signifikan dalam mendukung kestabilan pangan nasional dan menjadi wilayah penyanggah Ibu Kota Nusantara.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengadaan Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala merupakan bagian dari strategi dalam mendukung ketahanan pangan nasional serta pengembangan wilayah penyangga Ibu Kota Nusantara di Kalimantan Timur. Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah menetapkan Desa Talaga, Kecamatan Dampelas, Kabupaten Donggala sebagai Kawasan Pangan Nusantara. Kawasan Pangan Nusantara diharapkan dapat menjadi pusat produksi pangan strategis yang mendukung kebutuhan pangan Ibu Kota Nusantara dan sekaligus meningkatkan perekonomian lokal melalui pemberdayaan masyarakat dan redistribusi tanah. Namun, pelaksanaan program ini masih menghadapi berbagai kendala, terutama terkait dengan proses redistribusi tanah dan ganti kerugian akibat pengadaan tanah Kawasan Pangan Nusantara.
2. Sistem Pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala merupakan bagian dari Proyek Strategis Nasional yang bertujuan memperkuat ketahanan pangan nasional, sekaligus menjadi penyanggah kebutuhan pangan Ibu Kota Nusantara. Dengan potensi sumber daya alam yang melimpah di sektor pertanian, peternakan, dan perikanan, Kawasan Pangan Nusantara di Desa Talaga memiliki peran strategis dalam penyediaan pangan berkelanjutan. Namun, pelaksanaan program ini masih menghadapi berbagai tantangan, terutama rendahnya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan kawasan akibat minimnya arahan, informasi, serta komunikasi dari pemerintah dan belum adanya kebijakan sistem pengelolaan yang bersifat berkelanjutan pada Kawasan Pangan Nusantara.

B. Saran

1. Hendaknya proses perolehan tanah untuk Kawasan Pangan Nusantara di Kabupaten Donggala dilakukan dengan mengutamakan prinsip keadilan dan transparansi, serta memperhatikan dampak jangka panjang terhadap kesejahteraan masyarakat setempat dan keberlanjutan lingkungan. Berkaitan dengan redistribusi tanah pada kawasan pangan Nusantara yang telah dijanjikan akan diberikan kepada Masyarakat setempat, pemerintah harus memastikan bahwa program tersebut terlaksana dan sesuai dengan peraturan yang berlaku .
2. Hendaknya pemerintah daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten, perlu segera merumuskan dan menetapkan sistem pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara yang bersifat berkelanjutan, dengan memperhatikan aspek legalitas, kelestarian lingkungan, dan pemberdayaan masyarakat lokal. Selain itu, peningkatan partisipasi masyarakat harus juga menjadi prioritas utama dalam pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara, melalui program sosialisasi yang intensif, pelatihan teknis, serta pembentukan kelompok tani atau kelembagaan desa yang terlibat langsung dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan di kawasan tersebut, agar pengelolaan Kawasan Pangan Nusantara dapat terlaksana dengan efisien dan berkelanjutan.