

# **BAB I**

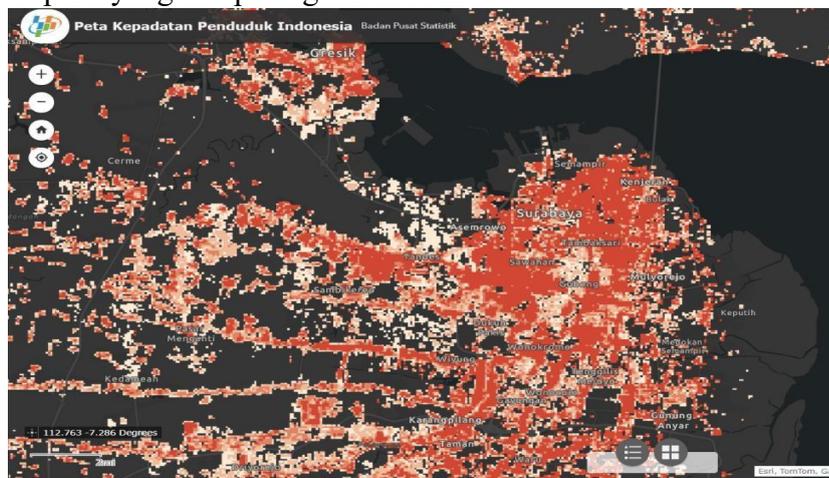
## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Permasalahan yang dialami oleh seluruh negara di dunia saat ini bukan hanya perubahan iklim, melainkan pertumbuhan penduduk yang terjadi secara masif di perkotaan. Berdasarkan data dari BPS (2025) 54% penduduk dunia berkonsentrasi di wilayah perkotaan, tentu hal ini berbalik pada tahun 1950 yang hanya 30% penduduk yang tinggal di perkotaan, bahkan diproyeksikan pada tahun 2050 terdapat 66% penduduk dunia yang tinggal di wilayah perkotaan. Masalah serupa terjadi di Indonesia akibat tingginya pertumbuhan penduduk yang terjadi dan arus urbanisasi yang tinggi menjadikan kota menjadi tempat tinggal yang padat bagi para penduduk karena jumlah urbanisasi yang tinggi, salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki tingkat urbanisasi cukup tinggi terjadi di Provinsi Jawa Timur dengan perpindahan penduduk sebanyak 3,01 Juta jiwa BPS (2025) yang tentu saja menjadikan Kota Surabaya menjadi wilayah paling padat di Provinsi Jawa Timur.

Lahan pertanian di era sekarang semakin sempit, utamanya di wilayah perkotaan. Hal ini terjadi karena telah terjadi perubahan alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman atau industri. Terjadinya pengalihfungsian lahan pertanian menjadi pemukiman dan industri dapat terjadi akibat pergeseran nilai-nilai tradisional menjadi modern (Gultom & Harianto, 2022). Masifnya pengalihfungsian lahan pertanian merupakan langkah modernisasi

yang dihadapi oleh manusia terjadi dalam berbagai aktivitas yang menyebabkan timbulnya masalah seperti kepadatan penduduk dan pada akhirnya mengubah lahan pertanian menjadi pusat industri, karena mayoritas kawasan industri berada pada topografi yang datar sehingga mengubah lahan pertanian menjadi pusat industri dan pemukiman (Gultom & Harianto, 2022). Salah satu kota yang mengalami alih fungsi lahan yang besar adalah Kota Surabaya seperti yang ada pada gambar berikut:



**Gambar 1.1 Peta Kepadatan Penduduk Kota Surabaya**  
*Sumber: BPS Kota Surabaya, 2024*

Pada gambar 1.1 dapat disimpulkan bahwa Kota Surabaya merupakan salah satu kota di Indonesia yang memiliki kepadatan penduduk yang tinggi dengan ditandai warna arsiran merah pada peta kepadatan penduduk yang dibuat oleh BPS sehingga akibat tingginya kepadatan penduduk mengakibatkan wilayah tersebut tidak mampu mencukupi kebutuhan pangan sehingga mengakibatkan wilayah tersebut memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap pedesaan dan kawasan pinggir kota dan menjadikan Kota Surabaya memiliki ketergantungan yang tinggi pada hasil panen pangan di pedesaan untuk dapat memenuhi kebutuhan pangan di kota (BPS Kota Surabaya, 2024).

Maka dari itu salah satu cara yang diadopsi Pemerintah Kota Surabaya untuk dapat memenuhi kebutuhan pangan di tengah semakin sempitnya lahan pertanian, salah satunya adalah Program Pertanian Perkotaan. Pertanian Perkotaan adalah salah satu bentuk kegiatan pertanian dengan mengelola sektor pertanian secara terintegrasi seperti, pertanian, perkebunan, perikanan, dan peternakan (Nursantio et al., 2020). Sedangkan menurut Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, pertanian perkotaan merupakan konsep pertanian konvensional yang berkembang menjadi pertanian perkotaan yang mengartikan bahwa praktik budidaya, pemrosesan, dan distribusi bahan pangan yang dilakukan di wilayah perkotaan (Kementan RI, 2023). Program pertanian perkotaan yang ada di Surabaya membutuhkan Kelompok Tani yang dimana kelompok tani tersebut bertugas untuk mengembangkan pertanian perkotaan di lingkungan rumahnya masing-masing.

Sebagaimana terdapat pada gambar berikut :

No.	Wilayah	Kecamatan
1.	Surabaya Pusat	Kecamatan Bubutan Kecamatan Genteng Kecamatan Simokerto Kecamatan Tegalsari
2.	Surabaya Timur	Kecamatan Gubeng Kecamatan Gunung Anyar Kecamatan Mulyorejo Kecamatan Rungkut Kecamatan Sukolilo Kecamatan Tambaksari Kecamatan Tenggiling Mejoyo
3.	Surabaya Barat	Kecamatan Asemrowo Kecamatan Benowo Kecamatan Lakarsantri Kecamatan Pakal Kecamatan Sambikerep Kecamatan Sukomanunggal Kecamatan Tandes
4.	Surabaya Selatan	Kecamatan Dukuh Pakis Kecamatan Gayungan Kecamatan Jambangan Kecamatan Karangpilang Kecamatan Sawahan Kecamatan Wiyung Kecamatan Wonocolo Kecamatan Wonokromo

**Gambar 1.2 Peta Lokasi Pengembangan Pertanian Perkotaan Kota Surabaya**  
*Sumber: Sihgiyanti, 2016*

Pada gambar 1.2 pertanian perkotaan di Surabaya sudah dikembangkan di beberapa wilayah dengan menggunakan 18 lahan Bekas Tanah Kas Desa (BTKD) yang ada di Kelurahan Jambangan, Kelurahan Sumber Rejo, Kelurahan Sambikerep, Kelurahan Lakarsantri, Kelurahan Jeruk RW 03, Persil 12 RW 13 Kelurahan Kebraon, Rusun Warugunung, Kecamatan Wonocolo, Kelurahan Tambak wedi, Bangkingan, Kutisari Indah Utara, Kutisari Indah Utara VIII Dekat Pasar, Pakal Jalan Kauman, Taman Balas Klumprik, Wonocolo 2 , Medokan Asri, Wonocolo 3, dan Medayu Kosaghra Rungkut. Dari lahan diatas terdapat 3 lahan yang dikelola langsung oleh kelompok tani dan didampingi oleh Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kota Surabaya, ketiga lahan tersebut berada di Kutisari, Wonocolo, dan Medokan Ayu Kosagrha Lestari.

Namun, program pertanian yang dilakukan di perkotaan tidak akan dapat berjalan baik jika tidak diiringi dengan partisipasi dari masyarakat untuk dapat turut serta dalam proses pengembangan pertanian perkotaan sehingga partisipasi masyarakat diperlukan untuk dapat ikut berpartisipasi secara aktif dalam program pertanian perkotaan agar dapat berkontribusi dalam penguatan ketahanan pangan di masyarakat. Partisipasi masyarakat telah lama dibahas dan juga digunakan di berbagai tempat dan lingkungan. Dimana idenya adalah memastikan masyarakat untuk ikut aktif dalam mendukung proses pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah agar pembangunan yang dilakukan dapat berjalan efektif dan hasil dari pembangunan dapat dinikmati secara maksimal oleh masyarakat (Fauzi et al., 2023).

Menurut Ndraha (1987) menyampaikan bahwa *Co-Production* adalah sebagai bentuk langkah yang dilakukan masyarakat untuk terlibat dalam menentukan arah, strategi dan kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk dapat bersama sama memikul dan memetik manfaat dari pembangunan. Maka berdasarkan pendapat dari para ahli diatas maka dapat disimpulkan bahwa partisipasi adalah proses terlibatnya masyarakat pada suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan, pelaksanaan program, dan mengevaluasi suatu program.

*Co-Production* penting dilaksanakan guna memastikan pemerintah untuk membuat kebijakan yang mendukung rakyat, sebab setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat secara keseluruhan. Konsep partisipasi aktif dari masyarakat diperlukan karena konsep awal negara Indonesia merupakan negara demokrasi yang bermakna pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat sehingga partisipasi masyarakat adalah sebuah hal yang utama untuk negara seperti Indonesia (Riyanto & Kovalenko, 2023). Partisipasi masyarakat dalam setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah diatur secara jelas pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah pada pasal 1 menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat adalah peran aktif masyarakat untuk dapat menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Co-Production* juga berperan penting pada proses pembangunan negara hal ini disebabkan karena partisipasi masyarakat yang aktif akan mempengaruhi kebijakan yang akan dibuat oleh pemerintah sehingga mereka yang aktif

berpartisipasi juga turut berperan dalam proses pembangunan yang dilakukan suatu negara. Partisipasi masyarakat pada era modern menjadi penting sebab semakin kompleksnya permasalahan yang dialami oleh negara. Dengan terlibatnya partisipasi masyarakat yang aktif tentu akan menghasilkan produk kebijakan publik yang terbuka, akuntabel, dan partisipatif sehingga efek dari kebijakan publik yang dibuat akan berdampak positif ke masyarakat. Proses partisipasi yang aktif dari masyarakat dalam membuat kebijakan juga akan membentuk ikatan sosial dan kohesi yang kuat antara pemerintah dan masyarakat untuk dapat bersama-sama mengatasi permasalahan publik yang semakin kompleks.

Keterlibatan aktif masyarakat untuk mengawasi dan berpartisipasi dalam program yang dibuat oleh pemerintah membawa dampak positif terhadap pembangunan sebuah negara hal ini disebabkan keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi turut berperan dalam meningkatkan efektivitas dari program yang dijalankan serta memberikan pelajaran kepada masyarakat untuk mempunyai rasa memiliki dan tanggung jawab bersama dalam mengatasi permasalahan publik. Contoh nyata keberhasilan partisipasi masyarakat dapat dilihat dari program pemberdayaan yang dilakukan di kelurahan, salah satunya pada program pertanian perkotaan yang diimplementasikan untuk memperbaiki ketahanan pangan. Keberhasilan program pertanian perkotaan tentu tidak lepas dari adanya partisipasi yang aktif dari masyarakat untuk dapat bekerja sama dan bergotong royong untuk dapat mengubah lahan kosong yang ada untuk diubah menjadi kebun yang produktif

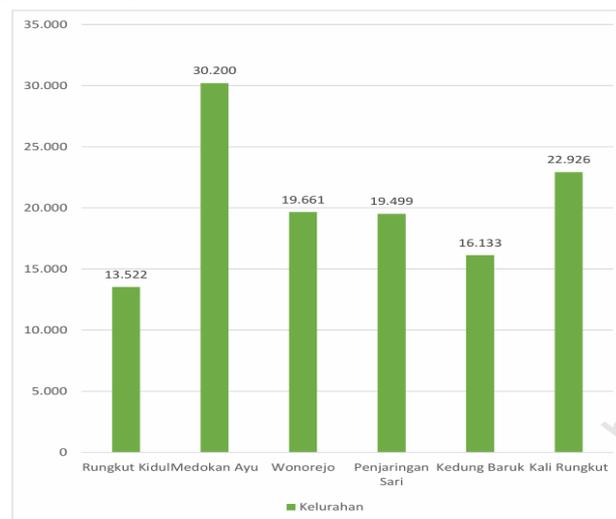
dan menghasilkan beragam tanaman pangan lokal yang berkontribusi untuk memperkuat ketahanan pangan, menciptakan ruang terbuka hijau yang asri, memperbaiki kualitas udara, dan mempererat rasa kekeluargaan antar warga.

Kebijakan pertanian perkotaan yang mengikutsertakan partisipasi masyarakat akan menjadi kunci keberhasilan pemerintah dalam mengembangkan pertanian perkotaan dan memperkuat ketahanan pangan. Pemerintah dapat melakukan perumusan kebijakan yang melibatkan masyarakat pada setiap proses kebijakan pertanian perkotaan agar kebijakan yang diimplementasikan relevan dengan kebutuhan masyarakat dan juga menjadikan pendekatan partisipatif dapat membuat memperkokoh nilai gotong royong dan demokrasi di masyarakat.

Jika ditinjau dari sisi kebijakan, program pertanian perkotaan sendiri merupakan program yang dibuat oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk memperkuat ketahanan pangan, hal ini sesuai dengan Peraturan Walikota Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Rencana Aksi Daerah Pangan dan Gizi Kota Surabaya Tahun 2023-2024 yang membahas tentang program serta kegiatan yang dilakukan di bidang pangan dan gizi untuk menciptakan kualitas sumber daya manusia yang memiliki kualitas yang baik dan berdaya saing sebagaimana terdapat pada pasal 2 yang berisi bahwa Rencana Aksi Daerah Pangan dan Gizi atau yang disingkat sebagai RAD-PG merupakan sebuah pedoman untuk mewujudkan ketahanan pangan dan pencapaian gizi bagi masyarakat di daerah. Adapun tujuan dari pembuatan peraturan walikota tersebut sebagaimana terdapat pada pasal 3 diantaranya adalah untuk:

- a. Mengintegrasikan perencanaan pemerintah dalam pembangunan pangan dan gizi melalui koordinasi program dan kegiatan dari berbagai sektor.
- b. Meningkatkan pemahaman peran dan komitmen pemerintah daerah serta pemangku kepentingan lainnya untuk dapat meningkatkan ketahanan pangan dan gizi keluarga.
- c. Memberikan panduan dan masukan untuk mempertajam program untuk mencapai target dalam pembangunan pangan dan gizi.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa Peraturan Walikota Nomor 4 Tahun 2023 dibuat untuk mewujudkan ketahanan pangan untuk mencapai kebutuhan gizi masyarakat melalui berbagai kebijakan, strategi, dan program, salah satunya adalah program pertanian perkotaan.



**Gambar 1.3 Kepadatan Penduduk Kelurahan Medokan Ayu**  
*Sumber: BPS Kota Surabaya, 2024*

Pada gambar 1.3 Kelurahan Medokan Ayu merupakan salah satu kelurahan yang berada di Kota Surabaya, data yang penulis kutip dari BPS (2024) Kelurahan Medokan Ayu memiliki jumlah penduduk sebanyak 30.200 jiwa yang menjadikan kelurahan tersebut menjadi kelurahan dengan kepadatan penduduk

tertinggi di Kecamatan Rungkut. Tingginya jumlah kepadatan penduduk tersebut mengakibatkan kurangnya lahan yang dapat dimanfaatkan untuk produksi pangan mandiri, sehingga untuk mengatasi permasalahan yang muncul akibat kurangnya lahan pertanian maka pertanian perkotaan menjadi solusi untuk dapat menyelesaikan permasalahan pangan, salah satunya yang dilakukan oleh Kelompok Tani Kosagrha Lestari yang memanfaatkan lahan tidur untuk program pertanian perkotaan dimana hasil dari program tersebut dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan pangan di wilayah tersebut.

Kelompok Tani Kosagrha Lestari merupakan salah satu kelompok tani yang ada di Kota Surabaya, Kelompok Tani ini bermula dari semangat dan keinginan warga RW 04 Kosagrha Lestari untuk mengelola lahan tidur yang belum dimanfaatkan agar dapat dijadikan sebagai lahan pertanian produktif dan bermanfaat bagi warga sekitar. Kosagrha Lestari terletak di Medayu Selatan V No 15 Kelurahan Medokan Ayu, Kecamatan Rungkut, Kota Surabaya dengan luas lahan 900m<sup>2</sup> yang dimanfaatkan untuk lahan pertanian, perikanan, dan peternakan, lalu 1.100m<sup>2</sup> untuk bozem. Prasarana yang ada di Kosagrha Lestari berupa 1 green house, 1 pendopo, 1 kantor, 1 kandang ayam, dan 2 gudang.



**Gambar 1.4 Sektor Usaha Kelompok Tani Kosagrha Lestari**  
*Sumber: Kelompok Tani Kosagrha Lestari, 2025*

Pada gambar 1.4 dapat dilihat bahwa Kelompok Tani Kosagrha Lestari memiliki keunikan tersendiri diantara kelompok tani yang lain, keunikan tersebut dapat dilihat dari penggunaan konsep pertanian perkotaan yang komprehensif dengan tidak hanya membudidayakan tanaman sayur (bayam, kubis, lombok, terong, kangkung, selada, dsb) dan buah (melon, semangka, markisa, anggur, dsb), melainkan juga mencakup peternakan ayam dan kelinci, serta perikanan air tawar (nila, lele, dan gurame). Selain itu, hasil tani yang diperoleh oleh kelompok tani sebagian dibagikan rutin kepada warga kurang mampu dan anak stunting. Selain berkontribusi dalam peningkatan ketahanan pangan lokal, kelompok tani kosagrha lestari juga membuat edukasi wisata untuk anak-anak yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran akan pentingnya makanan sehat, memberi pengetahuan mengenai proses pertanian, perikanan, dan peternakan, dan memberikan keterampilan teknis bertanam dan mengenali lingkungan alam. Produk olahan juga dilakukan untuk memenuhi permintaan pasar yang dinamis, aneka produk olahan akan dijual di pasar minggu yang meliputi, keripik kale, rosella tea, parcel sayur, ikan nila, dan sebagainya.

Keberhasilan program pertanian perkotaan tentu tidak hanya dilihat dari hasil produksi pertanian yang melimpah, beragamnya jenis usaha tani yang dilakukan, namun juga ditinjau dari sisi keberlanjutannya karena *Co-Production* menjadi faktor penentu keberlangsungan program yang sudah berjalan baik sejauh ini. *Co-Production* pada program pertanian perkotaan saat ini masih rendah, utamanya pada generasi muda hal ini dapat terjadi dikarenakan minat masyarakat yang rendah untuk terlibat aktif dalam program tersebut, adapun terdapat

beberapa faktor yang menyebabkan masyarakat tidak berminat untuk mengikuti program pertanian perkotaan, diantaranya adalah belum terbentuknya kesadaran di masyarakat akan pentingnya pertanian perkotaan untuk ketahanan pangan, kurang melibatkan masyarakat pada saat perumusan maupun pelaksanaan program, dan buruknya kerjasama antar stakeholder yang terlibat.

Permasalahan rendahnya *Co-Production* pada program pertanian perkotaan tentu menjadi isu penting untuk diteliti, walaupun pertanian perkotaan dapat berkontribusi positif untuk meningkatkan ketahanan pangan, namun realita di lokasi penelitian masih menunjukkan berbagai macam permasalahan yang menghambat keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi aktif yaitu jumlah warga yang mengikuti program pertanian perkotaan terdapat 13 orang, permasalahan muncul saat mayoritas anggota yang mengikuti program pertanian perkotaan merupakan warga yang berusia lanjut usia/pensiunan, hal ini selaras dengan hasil wawancara yang penulis lakukan bersama Ketua kelompok pertanian perkotaan Kosagrha Lestari yaitu Ibu Pridha N. Rakhmatika, beliau menyampaikan bahwa:

”...Memang seiring berjalannya program ini anggota kelompok pertanian kami terus bertambah, namun mayoritas yang berminat bergabung hanya para lansia yang tinggal di perumahan kami, dan untuk generasi mudanya sendiri disini kurang tertarik, terbukti anggota kelompok pertanian kami yang berusia dibawah 40 tahun hanya 3 orang saja termasuk saya sendiri...” (Hasil wawancara, 02 Oktober 2024).

Adapun urgensi dilakukannya penelitian ini adalah seperti yang kita ketahui bersama bahwa ketahanan pangan merupakan suatu hal yang penting dalam keberlangsungan kehidupan masyarakat. Kota Surabaya merupakan salah satu kota yang sudah mengimplementasikan kebijakan ketahanan pangan

melalui program pertanian perkotaan guna menangani permasalahan ketahanan pangan. Namun pada realitanya tidak semua masyarakat terlibat aktif dalam program pertanian perkotaan, hanya beberapa kelompok masyarakat saja yang aktif berkontribusi dalam program pertanian perkotaan. Rendahnya keterlibatan masyarakat pada program pertanian perkotaan menjadi pekerjaan rumah bagi Pemerintah Kota Surabaya untuk dapat meningkatkan keterlibatan dan *Co-Production* dari masyarakat dalam memperbaiki ketahanan pangan, serta memaksimalkan program yang sudah diimplementasikan.

Hal tersebut didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Wulandari & Tukiman (2023) menyampaikan bahwa program pertanian perkotaan berhasil memenuhi kebutuhan pangan masyarakat, namun permasalahan muncul saat mayoritas masyarakat yang berpartisipasi aktif dalam program pertanian perkotaan telah berusia lanjut usia sehingga mengancam keberlanjutan program yang sudah berjalan akibat minimnya minat generasi muda untuk melakukan kegiatan pertanian perkotaan di lingkungan rumahnya. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Hikmawan et al., (2020) menyampaikan bahwa perhatian pemerintah terhadap pentingnya ketahanan pangan masih rendah sehingga mengakibatkan masyarakat utamanya pada generasi muda tidak berminat untuk aktif berpartisipasi pada program pertanian perkotaan. Lalu Ramadani & Mayarni (2021) dalam penelitiannya menjelaskan bahwa proses *co-production* masyarakat dalam proses pengembangan pertanian perkotaan masih rendah karena kesadaran dari masyarakat untuk berpartisipasi masih rendah seperti yang ada pada studi kasus yang terjadi di Pemerintah Kota Pekanbaru.

*Co-Production* dari masyarakat diperlukan untuk dapat mengembangkan program pertanian perkotaan untuk dapat mendukung ketahanan pangan di Surabaya, selain itu dengan aktifnya partisipasi masyarakat dalam kegiatan pertanian perkotaan akan membentuk rasa gotong royong dan kekeluargaan yang akan mempererat rasa kesatuan di masyarakat, maka oleh karena itu peneliti ingin menganalisis bagaimana *Co-Production* pada program pertanian perkotaan di kelompok tani Kosagrha Lestari Kelurahan Medokan Ayu, Kota Surabaya dengan menggunakan teori *Co-Production* menurut Nabatchi et al., (2017) yang terdiri dari: Perencanaan Bersama (*Co-commissioning*), Mendesain Bersama (*Co-designing*), Distribusi Bersama (*Co-delivery*), dan Penilaian Bersama (*Co-assessment*). Berdasarkan uraian yang ada pada latar belakang, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut dan menemukan aspek yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat yang ada pada Kelompok Tani Kosagrha Lestari dengan mengambil judul **“*Co-Production* Pada Program Pertanian Perkotaan Di Kelompok Tani Kosagrha Lestari Kelurahan Medokan Ayu Kota Surabaya”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang ada pada latar belakang, maka perlunya dilakukan penelitian dengan rumusan masalah bagaimana *Co-Production* masyarakat dalam program pertanian perkotaan di Kelompok tani Kosagrha Lestari Kelurahan Medokan Ayu?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas penelitian ini dilakukan untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis bagaimana *Co-Production* masyarakat dalam program pertanian perkotaan di Kelompok Tani Kosagrha Lestari Kelurahan Medokan Ayu.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### 1. Bagi Penulis

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan mahasiswa, menambah wawasan bagi mahasiswa sehingga dapat dijadikan bahan referensi bagi penulis dan juga sebagai bahan pembanding bagi peneliti lainnya saat ingin melakukan penelitian sejenis, dan menjadi acuan akademik untuk mengembangkan ilmu pengetahuan.

#### 2. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Penelitian yang dilakukan dapat menambah literatur dan referensi bagi Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial, Budaya dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur utamanya berkaitan dengan Partisipasi Masyarakat dalam Program Pertanian Perkotaan di Kelompok Tani Kosagrha Lestari Kelurahan Medokan Ayu, Kota Surabaya.

#### 3. Bagi Kelompok Tani Kosagrha Lestari Kelurahan Medokan Ayu Kota Surabaya

Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat memberikan informasi dan gambaran kepada kelompok tani Kosagrha Lestari untuk dapat

menindaklanjuti partisipasi masyarakat pada program pertanian perkotaan untuk mencapai pemenuhan kebutuhan pangan dan meningkatkan ketahanan pangan di wilayah tersebut.