

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Transformasi tata kelola pemerintahan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kewenangan yang signifikan kepada pemerintah daerah dalam mengelola potensi wilayahnya. Secara spesifik, Pasal 12 ayat (3) mengatur bahwa urusan pertanian merupakan urusan pemerintahan pilihan yang dapat diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki. Kewenangan ini mencakup perencanaan, implementasi, dan evaluasi kebijakan pembangunan sektor pertanian di tingkat daerah.

Kabupaten Nganjuk sudah lama diakui sebagai salah satu sentra atau pusat produksi bawang merah utama di Indonesia, dengan kontribusi yang signifikan terhadap produksi nasional. Potensi ini didukung oleh kondisi agroklimat yang sesuai dan ketersediaan lahan pertanian yang luas, sehingga menjadikan bawang merah sebagai komoditas unggulan yang memiliki peran vital bagi perekonomian daerah dan kesejahteraan masyarakat petani di Kabupaten Nganjuk.

Sektor pertanian, khususnya bawang merah, konsisten sebagai penyumbang terbesar PDRB daerah. Sektor ini menjadi pondasi perekonomian daerah, sehingga pemerintah perlu memprioritaskan pengembangan pertanian dan ketahanan pangan sebagai aspek penting dalam pembangunan manusia, terutama dalam konteks sosial-ekonomi (Hidayah et al., 2022). Berdasarkan data BPS Kabupaten Nganjuk Tahun 2024, kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB menunjukkan tren yang stabil dalam lima tahun terakhir.

**Tabel 1.1 Distribusi PDRB ADHB (3 besar) Menurut Lapangan Usaha  
Kabupaten Nganjuk, 2022-2023 (Persen)**

Kategori PDRB	Distribusi PDRB ADHB Menurut Lapangan Usaha (Persen)	
	2023	2024
A. Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	27,33	26,91
B. Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	20,33	20,11
C. Industri Pengolahan	15,96	16,31
Lainnya	36,40	36,67
Total PDRB	100	100

Sumber : BPS Kabupaten Nganjuk 2024 (diolah penulis)

Dari tabel di atas, dapat dilihat bahwa sektor pertanian mendominasi PDRB Nganjuk dengan rata-rata kontribusi 27,3% (2019–2024), meskipun trennya menurun seiring pertumbuhan sektor industri pengolahan. Fenomena ini mengindikasikan pentingnya reorientasi kebijakan yang mengintegrasikan sektor hulu (pertanian) dengan sektor hilir (pengolahan) dengan tujuan menciptakan nilai tambah yang lebih besar bagi komoditas strategis seperti bawang merah.

Dominasi Kabupaten Nganjuk dalam produksi bawang merah di tingkat provinsi membawa konsekuensi strategis bagi perekonomian daerah dan ketahanan pangan regional. Posisi ini juga menempatkan Kabupaten Nganjuk sebagai salah satu penyuplai utama kebutuhan bawang merah nasional.

Data menunjukkan bahwa Kabupaten Nganjuk adalah produsen terbesar di Jawa Timur dengan kontribusi sekitar 40,9% dari total produksi provinsi (2022). Namun, terjadi penurunan produksi dari 193.988,1 ton (2022) menjadi 155.540,4 ton (2024), mengindikasikan adanya permasalahan struktural yang memerlukan pendekatan tata kelola yang lebih komprehensif.

**Tabel 1. 1 Data Produksi Bawang Merah di Jawa Timur 2021-2024 (ton)**

Kabupaten/Kota Regency/Municipality Kabupaten/Regency	Bawang Merah/Shallots			
	2021	2022	2023	2024
Nganjuk	193.652,4	193.988,1	183.757,9*	155.540,4*
Probolinggo	66.370,8	58.238,8	n.a	n.a
Malang	150.587,2	51.221,3	n.a	n.a
Total daerah lainnya	190.381,7	170.540,8	n.a	n.a
Jawa Timur	500.992,1	473.989,0	n.a	n.a

Sumber : BPS Jawa Timur 2023 & Disperta Kab. Nganjuk 2024 (diolah penulis)

Keterangan : (Data tahun 2023-2024 untuk Kabupaten Nganjuk bersumber dari Dinas Pertanian Kabupaten Nganjuk, n.a (not available): Data belum tersedia saat penelitian dilakukan)

Distribusi produksi bawang merah di Kabupaten Nganjuk terkonsentrasi pada tiga kecamatan utama sebagai sentra produksi, sebagaimana tercermin pada data berikut :

**Tabel 1. 2 Produksi Bawang Merah per-Kecamatan di Kabupaten Nganjuk 2022-2024. (3 Kecamatan Tertinggi)**

Kecamatan	Produksi Bawang Merah Menurut Kecamatan (Ton)		
	2022	2023	2024
Gondang	60.381	45.041,3	53.022,4
Bagor	42.115,3	36.363,2	48.272
Rejoso	64.411	64.699,6	56.617,7
Lainnya	27.080,8	37.653,8	47.679,1
Jumlah	193.988,1	183.757,9	155.540,4

Sumber : BPS Kabupaten Nganjuk, Statistik Pertanian Hortikultura SPH-SBS 2024

Penurunan produksi ini disebabkan oleh berbagai tantangan struktural. Pada musim penghujan selain hasil panen yang menurun, kualitas bawang merah yang ditanam petani Kabupaten Nganjuk juga tidak tumbuh maksimal. Kondisi ini mengindikasikan kestabilan harga bawang merah dan distribusi yang tidak merata dikarenakan ketersediaan bawang merah yang terbatas pada musim penghujan.

Selain itu masalah subsidi pupuk yang sulit didapatkan juga menjadi masalah dalam pengelolaan bawang merah (Fatimah, 2025).

Pada musim kemarau, selain karena hama penyakit, masalah utamanya terjadi saat panen raya, jadwal tanam serentak mengakibatkan panen raya berlimpah bahkan berlebihan, sehingga pasar tidak bisa menyerap hasil produksi. Di sisi lain, daya jual terkait bawang merah yang rendah di pasar juga disebabkan oleh permintaan dari masyarakat yang cenderung stabil. Ketidakseimbangan antara suplai yang melimpah dengan permintaan pasar yang relatif tetap menyebabkan lemahnya daya jual bawang merah dan merugikan petani (Kasianto, 2023). Permasalahan lain yang disampaikan oleh Ibu Fadlin selaku Kepala Bidang Produksi dan Perizinan Dinas Pertanian Kabupaten Nganjuk, yaitu tempat penyimpanan bawang merah yang terbatas, tidak sesuai dengan hasil produksi yang melimpah, walaupun sudah ada perencanaan pembangunan tempat penyimpanan dengan ozon namun belum terlaksana.

Permasalahan paling mendasar dalam tata kelola bawang merah di Kabupaten Nganjuk adalah dominasi sistem tengkulak dalam rantai distribusi komoditas. Menurut KBBI, tengkulak merupakan pedagang perantara yang membeli hasil bumi dari pemilik pertama biasanya itu petani, sedangkan makelar merupakan perantara perdagangan antara penjual dan pembeli dengan mendapatkan komisi atas jasanya. Dominasi sistem ini menciptakan ketimpangan struktural dalam distribusi keuntungan ekonomi dari komoditas bawang merah. Kondisi ini menyebabkan ketimpangan dalam distribusi keuntungan, di mana petani seringkali hanya mendapatkan keuntungan minimal, sementara tengkulak

mendapat keuntungan signifikan, terutama saat panen raya ketika harga jual cenderung merugikan petani. Sistem tengkulak menjadi dominan karena tidak adanya alternatif sistem distribusi yang lebih menguntungkan petani.

Fenomena ini mirip dengan yang terjadi pada komoditas lain yaitu padi, sebagaimana dilaporkan (Wibi, 2025) dalam Radar Nganjuk, di mana petani terpaksa menjual hasil panen dengan harga dibawah harga pasar karena keterbatasan akses ke lembaga resmi seperti bulog. Berdasarkan wawancara dengan Bapak A (57 tahun), petani bawang merah di Kecamatan Rejos, "Saya terpaksa menjual hasil panen kepada tengkulak dengan harga yang jauh di bawah harga pasar karena tidak memiliki akses langsung ke pasar dan keterbatasan fasilitas penyimpanan. Lebih untung kalau jual sendiri, karena kalau lewat tengkulak kita perlu mengupahi tengkulak itu sendiri diluar harga jual saya" (Wawancara, 15 April 2025). Kondisi ini menunjukkan pentingnya menganalisis potensi kolaborasi *pentahelix* untuk menciptakan sistem distribusi yang lebih adil dan menguntungkan petani.

Tata kelola bawang merah di Kabupaten Nganjuk melibatkan sistem kolaborasi *pentahelix* yang terdiri dari 5 aktor utama (Akademisi, Bisnis, Komunitas, Pemerintah, dan Media) yang berinteraksi sepanjang rantai pasok komoditas. Berdasarkan studi pendahuluan melalui observasi lapangan dan studi dokumentasi, kolaborasi antaraktor menunjukkan variasi intensitas pada setiap tahapan, mulai dari pra-produksi, produksi, pascapanen, distribusi, hingga pemasaran.

Pada tahap pra-produksi, Pemerintah melalui Dinas Pertanian berperan dalam fasilitasi penyediaan benih melalui sistem tender, sementara akademisi dari Universitas Muhammadiyah Malang berkontribusi dalam pengembangan pupuk organik cair. Bisnis yang diwakili oleh UD Pangrukti Tani terlibat dalam penangkaran benih dan penyediaan sarana produksi, sedangkan komunitas petani melalui Gapoktan Luru Luhur menjadi mitra pelaksana program. Namun, peran media pada tahap ini masih sangat terbatas. Pada tahap produksi, kolaborasi terlihat lebih intensif melalui program Manajemen Tanaman Sehat (MTS) yang melibatkan keempat aktor tersebut dalam pendampingan teknis dan penerapan teknologi budidaya. Tahap pascapanen dan distribusi menunjukkan kelemahan kolaborasi yang signifikan, ditandai dengan dominasi sistem tengkulak dan keterbatasan infrastruktur penyimpanan. Sementara pada tahap pemasaran, kolaborasi masih bersifat parsial dengan Program Champion yang belum optimal dalam stabilisasi harga, dan peran media yang masih reaktif terhadap isu-isu insidental.

Penelitian tentang kolaborasi pentahelix dalam tata kelola komoditas unggulan masih terbatas di Indonesia. Penelitian sebelumnya seperti (Nadia, 2022), mengkaji model Pentahelix untuk pengelolaan kopi *agroforestri* di Jawa Barat, menunjukkan bahwa kolaborasi antara pemerintah, swasta, akademisi, komunitas, dan media dapat mengatasi masalah distribusi dan meningkatkan kesejahteraan petani. Namun, penelitian ini belum diterapkan pada komoditas bawang merah di Kabupaten Nganjuk, yang memiliki tantangan struktural seperti dominasi tengkulak dan fluktuasi produksi. (Handayani et al., 2020) mengkaji

pengembangan produk olahan bawang merah tanpa menganalisis aspek pentahelix secara komprehensif dalam sistem tata kelola.

Gap penelitian ini menjadi relevan untuk diisi mengingat pentingnya memahami bagaimana kolaborasi *pentahelix* berjalan dalam sistem tata kelola bawang merah, dinamika interaksi antar aktor, serta kondisi yang mempengaruhi efektivitas kolaborasi tersebut. Model kolaborasi *pentahelix* menawarkan pendekatan integratif yang dapat mengoptimalkan peran dan sinergi kelima aktor dalam menciptakan sistem tata kelola yang lebih efektif dan berkeadilan. Dengan adanya kewenangan pemerintah daerah dalam urusan pertanian berdasarkan Undang-Undang No. 23/2014 dan Undang-Undang No. 19/2013, serta didukung regulasi turunan seperti Permentan No. 18/2018, Perbup No. 11/2020, dan Renstra Dinas Pertanian Kabupaten Nganjuk, kolaborasi *pentahelix* dalam tata kelola bawang merah di Kabupaten Nganjuk menjadi relevan untuk dikaji lebih lanjut.

Berdasarkan kompleksitas permasalahan dan strategisnya komoditas bawang merah bagi Kabupaten Nganjuk, maka diperlukan suatu kajian mendalam mengenai kolaborasi *pentahelix* dalam tata kelola bawang merah. Penelitian ini akan mengetahui dan mendeskripsikan kolaborasi *pentahelix* dalam tata kelola bawang merah di Kabupaten Nganjuk.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Rumusan Masalah dalam penelitian ini yakni Bagaimana kolaborasi *pentahelix* dalam tata kelola bawang merah di Kabupaten Nganjuk?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mendeskripsikan kolaborasi pentahelix dalam tata kelola bawang merah di Kabupaten Nganjuk.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat Teoretis :**

- a. Memperkaya kajian implementasi model pentahelix dalam konteks pengelolaan komoditas unggulan daerah;
- b. Mengembangkan model analisis kolaborasi pentahelix di sektor pertanian yang mengintegrasikan dimensi ekonomi, sosial, dan lingkungan.

#### **2. Manfaat Praktis :**

- a. Bagi Peneliti: Menambah pengetahuan dan wawasan tentang sistem pengelolaan bawang merah dan dinamika kolaborasi pentahelix di tingkat daerah, mengembangkan kemampuan analisis kolaborasi multi-stakeholder dalam konteks pembangunan ekonomi daerah;
- b. Bagi Pemerintah Daerah: Menyediakan basis data dan analisis komprehensif untuk evaluasi sistem tata kelola bawang merah, memberikan rekomendasi konkret untuk optimalisasi kolaborasi pentahelix dalam pengembangan komoditas strategis, menjadi referensi dalam penyusunan kebijakan yang dapat meningkatkan efektivitas sinergi antar stakeholder;



- c. Bagi Akademisi dan Peneliti lain: Menyediakan data empiris untuk penelitian lanjutan tentang komoditas unggulan daerah, menerikan kerangka analitis yang dapat diadaptasi untuk penelitian sejenis di daerah lain.