BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Ketahanan pangan menjadi isu yang memerlukan perhatian serius dalam beberapa tahun terakhir di tingkat global maupun nasional karena berperan sebagai fondasi stabilitas sosial, ekonomi, dan politik suatu negara (Paudel et al., 2023). Dalam *Statistical Yearbook: World Food and Agriculture 2025* dijelaskan bahwa selama periode tahun 2000 hingga 2023, sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan menunjukkan peningkatan nilai tambah global secara ril sebesar 96%. Sektor-sektor tersebut telah memberikan konstribusi ekonomi yang sangat signifikan sebesar 4 triliun USD, di mana Benua Asia sebagai kontributor utama terhadap sektor-sektor tersebut (Food and Agriculture Organization, 2025).

Dalam perspektif kebijakan publik, pangan tidak lagi dipandang semata sebagai komoditas ekonomi, melainkan juga sebagai kepentingan publik yang memerlukan tata kelola berkelanjutan dan inklusif. Hal itu dikarenakan pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan pada Pasal 4. Beberapa poin dalam pasal tersebut mengenai pangan adalah *"a. Meningkatkan kemampuan memproduksi Pangan secara mandiri; b. Menyediakan pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi bagi konsumsi masyarakat; c. mewujudkan tingkat kecukupan pangan, terutama Pangan Pokok dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai*

dengan kebutuhan masyarakat; d. Mempermudah atau meningkatkan akses Pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat rawan Pangan dan gizi". Empat poin tersebut menunjukkan bahwa pangan merupakan suatu hal yang menuntut pemerintah tidak hanya sekadar memastikan masyarakat terbebas dari kelaparan, tetapi juga menjamin akses terhadap pangan beragam, bergizi, seimbang dan aman (B2SA) yang mendukung kualitas hidup generasi penerus bangsa.

Dalam konteks nasional, isu ketahanan dan kemandirian pangan juga menjadi prioritas strategis pembangunan Indonesia (Badan Pangan Nasional, 2025). Pemerintah Indonesia menempatkan pangan sebagai urusan wajib yang berkaitan langsung dengan kesejahteraan masyarakat dan stabilitas nasional. Bentuk dari pendekatan strategis itu tercermin dalam berbagai kebijakan pangan nasional yang menekankan swasembada pangan, diversifikasi konsumsi, serta penguatan sistem pangan lokal dan komunitas. Namun, upaya mewujudkan kedaulatan pangan nasional masih menghadapi tantangan struktural yang kompleks, salah satunya adalah fenomena alih fungsi lahan pertanian yang terus meningkat (Sudrajat et al., 2025).

Fenomena alih fungsi lahan dari sektor agraris menjadi kawasan industri dan pemukiman terjadi secara masif, mengakibatkan penurunan Luas Baku Sawah yang signifikan setiap tahunnya. Data dari BAPPENAS (2025) menunjukkan bahwa Luas Lahan Baku Sawah di Indonesia mengalami penyusutan sebesar 79,6 ribu hektar dalam periode tahun 2019-2024. Di Pulau Jawa, Luas Baku Sawah menjadi yang paling tinggi, yaitu sebesar 3.377.475 hektar pada tahun 2024, namun turut mengalami penyusutan mencapai 37.868 hektar menjadi sebesar 3.339.607 hektar

pada tahun 2025 yang ditunjukkan pada Gambar 1.1 (Kementerian Agraria dan Tata Ruang, 2025).



Gambar 1.1 Luas Baku Sawah Pulau Jawa Tahun 2024-2025
(Sumber: Kementerian Agraria dan Tata Ruang, 2025)

Fenomena alih fungsi lahan pertanian yang terjadi secara nasional juga tercermin secara nyata di tingkat daerah, khususnya di wilayah yang mengalami percepatan pembangunan dan industrialisasi. Kabupaten Sidoarjo sebagai salah satu kawasan strategis penyangga metropolitan Surabaya juga menghadapi tekanan terhadap penyusutan keberadaan lahan pertanian akibat alih fungsi lahan menjadi kawasan industri, permukiman, dan infrastruktur. Kabupaten Sidoarjo menjadi salah satu daerah yang mengalami fenomena tersebut karena didorong oleh pertumbuhan penduduk yang cukup stabil, yaitu pada tahun 2023 yang berjumlah 1.996.825 jiwa dan meningkat sebesar 1,56% sebanyak 2.027.872 jiwa yang diuraikan dalam Tabel 1.1 berikut ini.

Tabel 1.1 Jumlah Penduduk Kabupaten Sidoarjo Tahun 2022-2024

URAIAN	2022	2023	2024
Jumlah Penduduk (jiwa)	1.955	1.997	2.028
Kepadatan Penduduk per km^2	2.718	2.776	2.819

Sumber: BPS, 2025 yang telah diolah oleh penulis

Dalam Rohman (2024) dijelaskan bahwa pada tahun 2019 total lahan sawah di Kabupaten Sidoarjo masih di angka 20.973 hektar, namun mengalami penyusutan sekitar 400 hektar pada tahun 2023 menjadi 20.536 hektar. Suning et al., (2024) menyatakan bahwa daya dukung lahan pertanian terhadap ketahanan pangan di Sidoarjo menunjukkan nilai daya dukung yang tidak memadai (<1). Fenomena tersebut mempertegas bahwa ketersediaan lahan tidak lagi mampu mengimbangi laju pertumbuhan penduduk yang telah melewati batas. Hal ini tentu menjadi ancaman serius bagi stabilitas gizi masyarakat karena berdampak langsung pada berkurangnya luas lahan produksi pangan, menurunnya kapasitas produksi pangan nasional, serta melemahnya basis kemandirian pangan di tingkat lokal (Sudrajat et al., 2025). Dari data tersebut tidak hanya menunjukkan perubahan struktur pemanfaatan ruang, tetapi juga mencerminkan berkurangnya ruang produksi pangan lokal yang selama ini menjadi penopang ketahanan pangan masyarakat. Kondisi ini menjadikan Kabupaten Sidoarjo sebagai wilayah yang relevan untuk dikaji dalam penelitian ini.

Merespon berbagai ketidakpastian global dan keterbatasan fisik lahan tersebut, diperlukan pergeseran paradigma dalam tata kelola kebijakan publik. Oleh sebab itu, strategi pemerintah tidak dapat lagi hanya bertumpu pada adanya lahan makro yang tersisa, melainkan harus bertransformasi menuju penguatan kemandirian pangan di tingkat mikro. Maka, transformasi tersebut dapat dilakukan melalui pendekatan yang menekankan pada optimalisasi sumber daya lokal dan pemanfaatan resiliensi pangan keluarga melalui inovasi kemandirian pangan

berbasis komunitas (Chavez-miguel et al., 2024). Dalam hal itu, komunitas memanfaatkan ruang-ruang alternatif seperti pekarangan, lahan sempit, dan fasilitas publik untuk kegiatan pangan skala kecil yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan lokal dan edukasi. Pendekatan seperti itu tidak hanya berkontribusi pada pemenuhan pangan, tetapi juga membangun kesadaran dan partisipasi dalam komunitas (Rachmawatie et al., 2026).

Salah satu langkah strategis dalam pengembangan kemandirian pangan adalah dengan adanya inovasi Program Teras Pangan yang diinisiasi oleh Badan Pangan Nasional. Program Teras Pangan merupakan kebijakan berskala nasional yang berakar pada program Pengembangan Desa B2SA (Beragam, Bergizi, Seimbang dan Aman). Program ini diciptakan sebagai strategi integratif yang telah tercantum dalam Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 1 Tahun 2025 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK) Non-Fisik Dana Ketahanan Pangan dan Pertanian Tahun 2025 untuk memperkuat ketahanan pangan masyarakat di tingkat kecil.

Dalam Khomsan et al., (2024), implementasi konsep Pengembangan Desa B2SA diturunkan menjadi tiga pilar utama, yaitu: a) Teras Pangan B2SA, yaitu berfokus pada optimalisasi lahan pekarangan sebagai area produksi pangan keluarga; b) Gerai Pangan B2SA, yaitu berfungsi sebagai sarana penyediaan pangan B2SA agar masyarakat dapat mengakses sumber pangan dengan mudah; c) Rumah Pangan B2SA, yaitu berfungsi sebagai pusat edukasi, pengolahan, dan sosialisasi pola konsumsi pangan B2SA bagi keluarga. Program ini merupakan intervensi yang ditujukan langsung untuk menekan angka stunting serta mengentaskan wilayah-

wilayah dalam kategori rentan pangan (Badan Pangan Nasional, 2023). Namun, dalam konteks implementasi di Kabupaten Sidoarjo, melalui Dinas Pangan dan Pertanian Kabupaten Sidoarjo bekerja sama dengan beberapa *stakeholder,* seperti Badan Penyuluhan Pertanian dan Satgas Pangan, serta komunitas berbasis masyarakat dalam rangka meningkatkan kemandirian pangan melalui Program Teras Pangan B2SA dalam bentuk pemberian edukasi tentang pentingnya kemandirian pangan dan pemberian bantuan bibit, pupuk, nutrisi, bahkan instalasi hidroponik kepada target sasaran yang lebih luas, seperti Pengurus Kelompok Bermain Taman Kanak-kanak, Kelompok Tani, bahkan Pondok pesantren.

Dalam upaya menjamin ketepatan sasaran dan efektivitas dampak dari implementasi program Teras Pangan di Kabupaten Sidoarjo tidak dilaksanakan oleh satu instansi semata, melainkan juga melalui kerja sama yang terintegrasi. Berdasarkan hasil observasi pra-wawancara dengan pihak Dinas Pangan dan Pertanian Kabupaten Sidoarjo mengatakan bahwa Dinas Pangan dan Pertanian Kabupaten Sidoarjo bekerja sama dengan Dinas Kesehatan Kabupaten Sidoarjo untuk memetakan wilayah-wilayah yang memiliki urgensi tinggi terhadap peningkatan gizi masyarakat. Melalui koordinasi tersebut, Dinas Pangan dan Pertanian Kabupaten Sidoarjo menetapkan 7 (tujuh) lokasi yang tersebut di wilayah Kabupaten Sidoarjo sebagai penerima manfaat program, di antaranya adalah Pondok Pesantren Al-Hidayah, Kelompok Wanita Tani Srikandi, Pondok Pesantren Utruja, Pondok Pesantren Al-Huda, pondok Pesantren Darul Mubarak, Pondok Pesantren Miftachul Ulum, dan Gabungan Kelompok Tani Rukun Makmur. Pemilihan penerima manfaat program yang berlokasi di pondok pesantren

dikarenakan pondok pesantren merupakan titik intervensi yang didasari asumsi bahwa organisasi ini memiliki urgensi tinggi dalam pelaksanaan kemandirian pangan serta peningkatan gizi santri yang seringkali ditemui bahwa kebanyakan santri tidak dapat mengakses pola pangan bergizi yang seimbang, sehingga hal itu dapat berpotensi mengganggu keberlangsungan proses belajar mereka selama di pondok (Sas et al., 2026). Program kemandirian pangan yang dilaksanakan di lingkungan pondok pesantren memiliki potensi untuk menanamkan nilai kemandirian, kepedulian lingkungan, serta kesadaran pangan berkelanjutan.

Program Teras Pangan B2SA di lima Pondok Pesantren merupakan bentuk nyata dari praktik kemandirian pangan yang berkembang di tengah keterbatasan lahan akibat dampak yang disebabkan alih fungsi lahan. Namun, keberhasilan program pemerintah seringkali terbentur masalah rendahnya partisipasi dan keberlanjutan *(sustainability)* yang mana seharusnya hal tersebut menjadi dasar utama faktor keberhasilan suatu program, sehingga dapat tercapai kemandirian pangan yang nantinya akan dirasakan bersama. Berdasarkan data pemantauan awal dan informasi dari Dinas Pangan dan Pertanian Kabupaten Sidoarjo, terdapat perbedaan keberhasilan yang cukup tajam di antara kelima Pondok Pesantren yang menjadi target penerima program. Dari kelima pondok pesantren penerima manfaat program, mayoritas menemui hambatan dalam menjaga keberlanjutan program setelah pendampingan awal berakhir. Di tengah tantangan yang muncul terhadap kelima pondok pesantren, Pondok Pesantren Miftachul Ulum hadir sebagai salah satu dari kelima lokasi yang mampu menunjukkan hasil nyata yang paling konsisten dan progresif.

Keberhasilan Pondok Pesantren Miftachul Ulum menunjukkan produktivtias yang tinggi. Fenomena keberhasilan tersebut bukan sekadar hasil dari bantuan fisik, melainkan cerminan dari kegigihan kapasitas organisasi internal pesantren dalam mengelola sebuah program. Keberhasilan di Pondok Pesantren Miftachul Ulum dapat dilihat dari pihak pesantren yang secara proaktif melakukan perluasan komoditas pangan dengan melakukan pengadaan bibit secara mandiri, seperti penanaman jagung di lahan luas yang tersedia. Dalam agenda pra-observasi tersebut, penulis juga mengetahui bahwa pihak pondok pesantren menghadapi tantangan geografis seperti lahan yang berbatu dan pertumbuhan gulma yang cepat, namun pengelola di lokasi ini menunjukkan komitmen yang baik untuk tetap merawat ekosistem tanaman mereka. Fenomena keberhasilan lain juga ditemukan pada aspek keterlibatan subjek, di mana para santri tidak menganggap pengelolaan lahan sebagai beban instruksional yang memberatkan dan justru menjadi ruang interaksi sosial yang menyenangkan bagi santri.

Berdasarkan wawancara awal dengan pengurus pondok, diketahui bahwa visi pesantren sejak awal memang selaras dengan konsep kemandirian pangan, sehingga Program Teras Pangan dari dinas mampu mempercepat realisasi visi internal mereka. Hal itu menunjukkan bahwa meskipun Program Teras Pangan memiliki petunjuk teknis yang sama dari pemerintah pusat, realitas di lapangan menunjukkan hasil yang variatif. Hal tersebut mengindikasikan bahwa terdapat adanya *Co-production* dalam proses interaksi antara pemerintah sebagai penyedia layanan dan organisasi pesantren sebagai pengguna layanan. Bentuk keberhasilan yang ada di Pondok Pesantren Miftachul Ulum berakar pada keterlibatan mendalam aktor

pesantren, mulai dari tahap pengambilan keputusan hingga kontribusi nyata sumber daya manusia dalam pemeliharaan program yang ada. Oleh sebab itu, fenomena keberhasilan ini menjadi unik untuk dikaji lebih mendalam untuk mengetahui mekanisme *Co-production* yang menjadi nilai utama dalam program Teras Pangan berbasis B2SA secara berkelanjutan, sehingga nantinya hasil dari penelitian ini dapat menjadi acuan strategi untuk keempat lokasi pondok pesantren lainnya.

Dalam penelitian milik Syafrudin & Hardjati (2025), inovasi mengenai strategi ketahanan pangan dan optimalisasi lahan pekarangan dilakukan melalui Program *Urban Farming* yang diinisiasi oleh Pemerintah Kota Surabaya berupa kegiatan penanaman dalam lahan terbatas di perkotaan, seperti pemanfaatan pekarangan atau lahan tidur terbatas yang terdapat di desa tersebut. Dalam pelaksanaannya, kegiatan tersebut dilaksanakan di salah satu daerah di Kota Surabaya, yaitu Desa Medokan Ayu. Program tersebut diikuti oleh Kelompok Petani Kosagrha Lestari yang hasil produksinya digunakan untuk mencukupi kebutuhan pangan di daerah tersebut. Keberhasilan Program Pertanian Perkotaan yang ada di Kelompok Tani Kosagrha Lestari ditunjukkan dari kerangka kerja sama yang kuat oleh Kelompok Tani Kosagrha Lestari dan masyarakat setempat dalam proses perencanaan dan pelaksanaan. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa implementasi *Co-production* dalam Program Pertanian Perkotaan *(Urban Farming)* yang diinisiasi oleh Pemerintah Kota Surabaya melalui Kelompok Tani Kosagrha Lestari penelitian tersebut memberikan hasil signifikan dan berkorelasi positif terhadap ketahanan pangan yang ada di wilayah tersebut.

Fenomena keberhasilan yang ditunjukkan oleh Pondok Pesantren Miftachul Ulum menegaskan bahwa terdapat kapasitas manajerial yang unggul yang ditunjukkan dalam partisipasi santri dan pengurus pondok pesantren yang kuat, sehingga mereka tidak lagi diposisikan sebagai objek melainkan mitra pembentukan nilai. Oleh sebab itu, pemahaman mendalam mengenai *Co-production* dalam Program Teras Pangan di Pondok Pesantre Miftachul Ulum ini menjadi menarik untuk diteliti. Sehingga, Judul yang diambil dalam penelitian ini adalah **"*Co-Production* dalam Program Teras Pangan B2SA di Pondok Pesantren Miftachul Ulum Kabupaten Sidoarjo"**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: "Bagaimana *Co-Production* dalam Program Teras Pangan B2SA di Pondok Pesantren Miftachul Ulum Kabupaten Sidoarjo?"

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mendeskripsikan secara mendalam *Co-Production* dalam Program Teras Pangan B2SA di Pondok Pesantren Miftachul Ulum Kabupaten Sidoarjo.

1.4 Manfaat Penelitian

Atas dasar tujuan penelitian, manfaat yang diharapkan dapat tercapai oleh penulis dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Penulis

   Penelitian ini akan memberikan kontribusi intelektual bagi mahasiswa, sekaligus berfungsi sebagai rujukan ilmiah yang valid bagi peneliti lain dalam melakukan penelitian sejenis di masa mendatang.

2. Bagi Dinas Pangan dan Pertanian Kabupaten Sdioarjo

   Penelitian ini dapat memberi informasi dan menjadi bahan evaluasi strategis untuk mereplikasi program bagi lokasi lainnya di masa mendatang.

3. Bagi Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur

   Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber bacaan dan referensi lebih lanjut untuk bahan pustaka tambahan di Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur, khususnya Program Studi Adminsitrasi Publik yang berkaitan dengan pentingnya partisipasi dalam keberhasilan suatu program