

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Ketahanan pangan merupakan dimensi esensial dalam pembangunan berkelanjutan yang menghadapi tantangan multidimensional pada tataran global, nasional, maupun lokal. Secara global, isu ini terartikulasi sebagai salah satu tujuan utama *Sustainable Development Goals* (SDGs), khususnya dalam upaya mengeliminasi kelaparan, yang urgensinya kian meningkat seiring dengan dampak perubahan iklim, laju pertumbuhan populasi yang eksponensial, serta disrupsi rantai pasok global. Dalam konteks nasional, Indonesia, sebagai negara agraris dengan kontribusi signifikan sektor pertanian terhadap perekonomian dan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat (Ayun *et al*, 2020).

Secara regulatif, kewajiban negara dalam penyediaan pangan diatur melalui UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, di mana Pasal 33 ayat (2) mengamanatkan pemerintah dan pemerintah daerah untuk memfasilitasi pengembangan cadangan pangan masyarakat sesuai kearifan lokal. Kewenangan pelaksanaannya kemudian diperkuat melalui UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan pembagian urusan pemerintahan bidang pangan antara pemerintah pusat, provinsi, serta kabupaten/kota, sehingga memberikan landasan hukum bagi inisiatif daerah seperti Kabupaten Langkat dalam menjalankan program ketahanan pangan secara mandiri. Di tingkat lokal, keberadaan lumbung pangan desa berfungsi sebagai pranata kelembagaan komunitas yang penting untuk menyediakan stok pangan, khususnya pada periode

paceklik atau gagal panen, guna memelihara stabilitas pasokan dan harga (Badan Ketahanan Pangan, 2019)

Pada tingkat regional, Provinsi Sumatera Utara merupakan salah satu wilayah penting dalam mendukung ketahanan pangan nasional. Luasnya lahan pertanian serta keberagaman komoditas pangan menjadikan provinsi ini sebagai salah satu lumbung pangan di wilayah barat Indonesia. Kabupaten Langkat sebagai salah satu kabupaten di Sumatera Utara memiliki potensi besar di sektor pertanian dengan komoditas utama padi, jagung, dan hortikultura. Posisi geografisnya yang strategis menjadikan Kabupaten Langkat sebagai daerah penyangga pangan bagi kawasan Medan–Binjai–Deli Serdang.

Meskipun memiliki potensi yang besar, Kabupaten Langkat masih menghadapi berbagai tantangan dalam mewujudkan ketahanan pangan yang berkelanjutan. Tantangan tersebut meliputi keterbatasan infrastruktur irigasi, alih fungsi lahan pertanian produktif, rendahnya adopsi teknologi pertanian modern, serta masih terbatasnya kapasitas sebagian petani dalam mengelola usaha tani secara produktif. Selain itu, meningkatnya kebutuhan pangan seiring pertumbuhan penduduk juga menjadi tekanan tersendiri bagi sektor pertanian daerah (Antara News Sumut, 2023).

Sebagai respon terhadap kondisi tersebut, Pemerintah Kabupaten Langkat menginisiasi program “Langkat Lumbung Pangan” sebagai strategi pembangunan sektor pertanian daerah. Program ini diarahkan untuk meningkatkan produksi pangan, memperkuat ketahanan pangan, mengoptimalkan pemanfaatan lahan pertanian, serta meningkatkan kesejahteraan petani. Keberhasilan Kabupaten

Langkat yang pernah mencatat surplus beras sebesar 224.947 ton atau 167% dari kebutuhan menunjukkan bahwa daerah ini memiliki potensi besar sebagai lumbung pangan di Sumatera Utara (Antara News Sumut, 2019).

Tabel 1.1



Berdasarkan data tersebut, prevalensi ketidacukupan konsumsi pangan di Kabupaten Langkat pada tahun 2024 tercatat sebesar 8,82%, lebih tinggi dibandingkan rata-rata nasional yang mencapai 8,27% (Databoks, 2025). Kondisi ini mengindikasikan bahwa meskipun telah terjadi sejumlah kemajuan dalam sektor pangan, upaya yang lebih intensif dan terkoordinasi antar pemangku kepentingan masih diperlukan untuk mewujudkan ketahanan pangan yang merata dan berkelanjutan.

Program Langkat Lumbung Pangan merupakan agenda strategis daerah yang melibatkan persoalan yang kompleks mulai dari peningkatan produksi, pengelolaan sumber daya lahan, penguatan rantai pasok, hingga pemberdayaan petani dan infrastruktur pendekatan *business-as-usual* atau penanganan oleh aktor

tunggal terbukti tidak lagi memadai. Kompleksitas ini menuntut penanganan multidimensional yang mencakup aspek sosial, ekonomi, teknis, dan lingkungan secara terintegrasi. Oleh karena itu, *Collaborative Governance* muncul sebagai paradigma tata kelola yang paling relevan dan dibutuhkan untuk memastikan keberhasilan program tersebut.

Collaborative governance merupakan sebuah paradigma baru dalam memahami eksistensi multi stakeholders dalam mengurus urusan-urusan publik. Ada karakteristik tertentu dalam hubungan aktor sehingga penting melakukan studi kolaborasi. Secara prinsip, collaborative (kolaborasi) berbeda dengan network (jaringan) dan partnership (kemitraan). Ada nilai dasar tersendiri yang melekat padanya, untuk selanjutnya menjadi bagian karakteristiknya. Governance merujuk kepada hubungan antara pemerintah/ negara dengan warganya sehingga memungkinkan berbagai kebijakan dan program dapat dirumuskan, diimplementasikan dan dievaluasi (Dwiyanto, 2019). Menurut Ansell dan Gash (2008), *Collaborative Governance* adalah suatu proses pengambilan keputusan kolektif yang melibatkan aktor pemerintah dan nonpemerintah secara langsung, berorientasi pada konsensus, serta bertujuan untuk memecahkan masalah publik bersama. Pendekatan ini relevan karena tantangan ketahanan pangan di Langkat tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga inheren dalam koordinasi lintas institusi, partisipasi aktif masyarakat tani, distribusi manfaat yang adil, serta keberlanjutan produksi. Keterlibatan berbagai pemangku kepentingan memungkinkan integrasi sumber daya, transfer pengetahuan, dan inovasi dalam mengatasi berbagai hambatan yang ada.

Implementasi visi Langkat Lumbung Pangan pada praktiknya memang menunjukkan keterlibatan berbagai aktor yang mencerminkan ciri-ciri *Collaborative Governance*. Di tingkat daerah, Organisasi Perangkat Daerah (OPD) berperan sebagai aktor utama, dengan Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan sebagai sektor terdepan dalam pelaksanaan program seperti penyaluran benih, pupuk, alsintan, dan pelatihan kelompok tani; Bappeda berpartisipasi dalam integrasi perencanaan melalui RPJMD dan RKPD; Dinas Perdagangan dan Perindustrian dalam stabilisasi harga dan distribusi pangan; serta Dinas PUPR dalam penyediaan infrastruktur irigasi. Di luar pemerintah daerah, kolaborasi juga melibatkan Kementerian Pertanian dan Kementerian Desa/PDPTT melalui program peningkatan produksi pangan, Bank Indonesia melalui pengembangan klaster padi, serta sarjana Polbangtan Medan dalam pendampingan dan transfer teknologi pertanian. Di tingkat masyarakat, kelompok tani, gapoktan, dan BUMDes menjadi aktor utama dalam menjaga produksi pangan, sementara dukungan dari sektor swasta juga turut hadir dalam pengembangan benih padi unggul bersama kelompok tani menunjukkan bahwa ketahanan pangan membutuhkan dukungan lintas sektor (Pemkab Langkat, 2025)

Dari berbagai aktor tersebut, kelompok tani memegang peran strategis sebagai aktor kunci dalam mewujudkan Langkat sebagai salah satu lumbung pangan di Provinsi Sumatera Utara. Perannya tidak hanya tercermin dari kontribusi terhadap produksi pertanian, tetapi juga dalam membangun kolaborasi, mendorong inovasi, serta memperkuat ketahanan pangan melalui kelembagaan petani yang solid dan adaptif. Dalam konteks ini, petani tidak lagi diposisikan sebagai aktor individu, melainkan sebagai entitas kolektif yang menjadi motor penggerak utama

sistem produksi pangan daerah. Data kelompok tani di Kabupaten Langkat dapat dilihat pada Tabel 1.2.

Tabel 1.2
Daftar Kelompok Tani di Kabupaten Langkat

No	Nama Kelompok	Alamat	
	Tani	Desa	Kecamatan
1	Rukun	Suka Makmur	Binjai
2	Maju Bersama	Sidomulyo	Binjai
3	Tani Abadi	Sambirejo	Binjai
4	Rahmat II	Mangga	Stabat
5	Setia Kawan 1	Pantai Gemi	Stabat
6	Sejati	Sidomulyo	Stabat
7	Sumber Setia	Hinai Kira	Secanggang
8	Adil Makmur	Teluk	Secanggang
9	Bina Insan	Kepala Sungai	Secanggang
10	Sumber Maju	Perkotaan	Secanggang
11	Pelita Rahayu	Serapit	Sirapit
12	Semen	Tanjung Keriahan	Sirapit
13	Bandar Sakti	Tanjung Keriahan	Sirapit
14	Lestari	Pematang Cengal Barat	Tanjung Pura
15	Maju Bersama	Baja Kuning	Tanjung Pura
16	Harapan Indah	Karya Maju	Tanjung Pura
17	Bangun Bersama	Salahaji	Pematang Jaya
18	Jaya Tani	Pasar Rawa	Gebang
19	Harapan	Paluh Manis	Gebang
20	Tani Baru	Pasar Rawa	Gebang
21	Makmur	Timang Lawan	Bahorok
22	Bungara	Ujung Bandar	Bahorok
23	Sekata	Sei Musam Kendit	Bahorok
24	Karya Mandiri	Securai Selatan	Babalan
25	Saroja	Securai Utara	Babalan
26	Tani Jaya	Teluk Meku	Babalan
27	Karya Tani	Paya Rengas	Hinai
28	Rengas Jaya	Sukajadi	Hinai
29	Cinta Damai	Paya Rengas	Hinai
30	Tani Maju	Tanjung Pasir	Pangkalan Susu
31	Sejahtera	Sungai Siur	Pangkalan Susu
32	Setia Tani	Pintu Air	Pangkalan Susu

Sumber : Sistem Informasi Manajemen Penyuluhan Pertanian, (2025).

Berdasarkan Tabel 1.2, terlihat bahwa Kabupaten Langkat memiliki sejumlah kelompok tani yang tersebar di berbagai kecamatan. Keberadaan

kelompok tani tersebut menunjukkan bahwa Kabupaten Langkat memiliki kelembagaan petani yang cukup kuat sebagai modal sosial dalam mendukung pembangunan sektor pertanian dan ketahanan pangan daerah. Kelompok tani berperan sebagai wadah bagi petani dalam mengakses bantuan pemerintah, memperoleh pendampingan penyuluhan, serta mengembangkan kerja sama antarpetani.

Meskipun berbagai aktor telah terlibat dalam mendukung Program Langkat Lumbung Pangan, pelaksanaan kolaborasi di lapangan masih menghadapi berbagai tantangan. Koordinasi antar instansi sering kali berjalan berdasarkan tugas pokok dan fungsi masing-masing sehingga belum sepenuhnya terintegrasi dalam satu mekanisme kolaborasi yang kuat. Selain itu, keterbatasan anggaran, kebutuhan pembangunan infrastruktur pertanian yang terus meningkat, serta berbagai kendala yang dihadapi petani dalam kegiatan budidaya menjadi tantangan yang perlu mendapat perhatian bersama. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keterlibatan banyak aktor belum tentu secara otomatis menghasilkan kolaborasi yang efektif apabila tidak didukung oleh koordinasi dan sinergi yang berkelanjutan.

Selain melibatkan pemerintah dan kelompok tani, pembangunan sektor pangan di Kabupaten Langkat juga memperoleh dukungan dari sektor swasta. Salah satu bentuk keterlibatan tersebut adalah kerja sama antara PT Berkah Utama dengan kelompok tani dan gabungan kelompok tani (Gapoktan) dalam kegiatan pengembangan benih padi unggul. Perusahaan berperan dalam memberikan dukungan teknis dan pengembangan benih, sedangkan petani bertindak sebagai pelaksana budidaya di lapangan. Keterlibatan sektor swasta menunjukkan bahwa

upaya mewujudkan Kabupaten Langkat sebagai lumbung pangan memerlukan dukungan sumber daya, teknologi, dan inovasi dari berbagai pihak di luar pemerintah.

Potensi sinergi antaraktor tersebut menjadi fondasi penting dalam mewujudkan ketahanan pangan yang inklusif dan berkelanjutan. Namun, kolaborasi tidak dapat berjalan secara otomatis, melainkan membutuhkan kepemimpinan yang fasilitatif, kepercayaan antaraktor, komunikasi yang transparan, serta kelembagaan yang adaptif. Tanpa penguatan tata kelola kolaboratif, program Langkat Lumbung Pangan berpotensi menghadapi fragmentasi kebijakan, rendahnya partisipasi, serta lemahnya integrasi program di tingkat daerah.

Berbagai penelitian mengenai ketahanan pangan umumnya lebih banyak berfokus pada aspek produksi pertanian, produktivitas lahan, maupun implementasi program ketahanan pangan. Namun, penelitian yang mengkaji proses kolaborasi antar aktor dalam mewujudkan daerah lumbung pangan, khususnya di Kabupaten Langkat, masih relatif terbatas. Padahal, keberhasilan Program Langkat Lumbung Pangan tidak hanya ditentukan oleh peningkatan produksi pertanian, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah, kelompok tani, sektor swasta, dan lembaga pendukung lainnya dalam membangun kolaborasi yang efektif. Oleh karena itu, penelitian mengenai *Collaborative Governance* dalam mewujudkan Kabupaten Langkat sebagai lumbung pangan menjadi penting untuk dilakukan.

Berdasarkan uraian di atas, urgensi *Collaborative Governance* terletak pada kapasitasnya untuk menyatukan kepentingan, sumber daya, dan kapasitas berbagai

pemangku kepentingan agar secara kolektif dapat mengatasi tantangan dan mencapai tujuan utama untuk meningkatkan ketahanan pangan Kabupaten Langkat dan mengoptimalkan potensinya sebagai lumbung pangan strategis di Sumatera Utara. Fokus utama penelitian ini adalah bagaimana proses *collaborative governance* dalam mewujudkan langkat lumbung pangan, yang ditelaah melalui tahapan *face to face dialogue*, *trust building*, *commitment to the process*, *shared understanding* dan *intermediate outcome* yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash (2008), mengidentifikasi faktor-faktor penghambat yang menyebabkan belum optimalnya terselenggaranya kolaborasi tersebut, baik dari aspek internal seperti koordinasi antar instansi maupun aspek lain yang turut mempengaruhi proses kolaborasi antartaktor. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman komprehensif tentang dinamika *collaborative governance* dalam konteks ketahanan pangan lokal.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana proses *collaborative governance* dalam mewujudkan langkat lumbung pangan di Kabupaten Langkat, Sumatera Utara?
2. Apa saja penghambat dalam *collaborative governance* dalam mewujudkan lumbung pangan di Kabupaten Langkat, Sumatera Utara?

1.3 Fokus Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini yaitu:

1. Proses *collaborative governance* dalam mewujudkan lumbung pangan di Kabupaten Langkat. Fokus penelitiannya yaitu dimulai dari tahap *face to face dialogue, trust building, commitment to the process, shared understanding dan intermediate outcome*.
2. Penghambat *collaborative governance* dalam mewujudkan lumbung pangan di Kabupaten Langkat. Fokus penelitiannya yaitu hal apa yang menyebabkan belum optimalnya pelaksanaan kolaborasi, baik dari aspek internal seperti koordinasi antar instansi.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan fokus penelitian di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis bagaimana proses *collaborative governance* dalam mewujudkan lumbung pangan di Kabupaten Langkat, Sumatera Utara
2. Untuk mengidentifikasi apa saja penghambat *collaborative governance* dalam mewujudkan lumbung pangan di Kabupaten Langkat, Sumatera Utara

1. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan ilmu Administrasi Publik, khususnya dalam kajian kebijakan publik dan tata kelola kolaboratif (*Collaborative Governance*). Melalui studi di Kabupaten Langkat, penelitian ini memperkaya pemahaman tentang penerapan kolaborasi multi-aktor antara pemerintah,

BUMDes, petani, sektor swasta, dan lembaga keuangan dalam mewujudkan ketahanan pangan daerah. Secara akademik, penelitian ini juga memperluas penerapan teori *Collaborative Governance* (Ansell & Gash, 2008) ke dalam konteks pembangunan pedesaan dan ketahanan pangan, yang selama ini masih jarang dikaji. Dengan demikian, hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkuat dasar teoritis bagi pengembangan model tata kelola kolaboratif yang lebih partisipatif dan berkelanjutan dalam implementasi kebijakan publik di tingkat daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Langkat, hasil penelitian ini dapat menjadi masukan dalam penyusunan strategi penguatan kolaborasi lintas sektor untuk mempercepat terwujudnya Langkat sebagai lumbung pangan Sumatera Utara.
- b. Bagi kelompok tani/Gapoktan dan Masyarakat dan, penelitian ini diharapkan memberikan inspirasi tentang pentingnya partisipasi dan kemitraan dalam mengembangkan potensi lokal secara berkelanjutan.
- c. Bagi Peneliti dan Akademisi, penelitian ini dapat menjadi referensi dan bahan pembandingan bagi kajian serupa di bidang kebijakan ketahanan pangan dan implementasi *Collaborative Governance* di wilayah lain.