

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Ketahanan pangan merupakan pilar strategis kedaulatan negara yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Pemerintah pusat melalui Badan Pangan Nasional (Bapanas) menekankan bahwa kemandirian pangan harus berbasis pada potensi sumber daya lokal guna menghadapi fluktuasi pasokan global. Kebijakan ini mewajibkan adanya sinkronisasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam menjamin ketersediaan, keterjangkauan, dan pemanfaatan pangan yang bergizi bagi seluruh lapisan masyarakat (Undang-Undang Republik Indonesia, 2012).

Kabupaten Lingga merupakan salah satu daerah kebijakan ketahanan pangan melalui optimalisasi komoditas sagu (*Metroxylon sago*) yang kini telah menjadi prioritas hilirisasi nasional. Berdasarkan data Badan Pangan Nasional (2025) sagu memiliki nilai ekonomis yang kompetitif dengan harga jual tepung sagu di tingkat grosir nasional berada pada kisaran Rp16.000 hingga Rp20.990 per kilogram. Produk turunan sagu seperti mi sagu, beras sagu, hingga bahan baku industri memiliki harga pasar yang luas dan beragam, baik untuk kebutuhan domestik maupun ekspor. Hal ini memosisikan PT Sentra IKM Sagu di Kabupaten Lingga sebagai penggerak ekonomi yang strategis dalam menghubungkan sektor hulu (petani) dengan sektor hilir (industri dan pasar nasional), sekaligus mempererat hubungan koordinasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat

Penelitian ini mengkaji masalah ketahanan pangan di Kabupaten Lingga yang memiliki kerentanan pangan yang tinggi. Data menunjukkan Indeks Ketahanan Pangan (IKP) Kabupaten Lingga pada tahun 2024 hanya mencapai (53,02), menempatkannya pada kategori agak rentan. Angka ini menunjukkan perbedaan signifikan dibandingkan dengan capaian IKP Provinsi Kepulauan Riau yang berada pada kategori ketahanan pangan mencapai (66,29), seperti yang ditunjukkan pada Tabel 1.1. Kabupaten Lingga merupakan wilayah dengan IKP terendah di Provinsi Kepulauan Riau, dengan angka rendah ini mengindikasikan perlunya intervensi kebijakan yang fundamental untuk meningkatkan stabilitas dan keberlanjutan pasokan pangan di tingkat lokal (Dye, 2017).

Tabel 1. 1 Indeks Ketahanan Pangan (IKP)

No	Tahun	Peringkat Nasional dan Indeks Ketahanan Pangan (IKP) Kabupaten Lingga	Peringkat Nasional dan Indeks Ketahanan Pangan (IKP) Provinsi Kepulauan Riau
1	2020	373 (50,47)	31 (62,70)
2	2021	382 (46,35)	30 (63,26)
3	2022	351 (58,43)	30 (63,83)
4	2023	375 (52,41)	30 (65,10)
5	2024	374 (53,02)	30 (66,29)

Sumber: RPJMD Kabupaten Lingga dalam angka 2025, diolah peneliti

Tingginya kerentanan pangan semakin diperparah oleh dimensi akses dan pemanfaatan gizi. Pada Tabel 1.2, data menunjukkan tingginya Prevalensi Ketidacukupan Konsumsi Pangan (PoU) di Kabupaten Lingga mencapai (24,11%) pada tahun 2023. Angka ini jauh melampaui rata-rata PoU Provinsi Kepulauan Riau (9,83%) pada tahun yang sama, menunjukkan bahwa kerentanan pangan di Lingga bukan hanya masalah ketersediaan, tetapi juga mencerminkan kesulitan akses masyarakat terhadap nutrisi yang memadai. Situasi ini menuntut kebijakan pangan

yang tidak hanya fokus pada ketersediaan, tetapi juga pada kemampuan masyarakat untuk membeli dan mengolah bahan pangan bergizi (RPJMD Kabupaten Lingga, 2025).

Tabel 1. 2 Prevalensi Ketidacukupan Konsumsi Pangan (PoU)

No	Tahun	Prevalensi Ketidacukupan Konsumsi Pangan (PoU) Kabupaten Lingga (Persen)	Prevalensi Ketidacukupan Konsumsi Pangan (PoU) Provinsi Kepulauan Riau (Persen)
1	2020	13,47	6,07
2	2021	14,38	7,71
3	2022	17,33	11,30
4	2023	24,11	9,83
5	2024	20,00	9,55

Sumber: RPJMD Kabupaten Lingga dalam angka 2025, diolah peneliti

Kerawanan pangan tersebut kontradiktif dengan potensi sumber daya alam yang melimpah, khususnya di sektor sagu. Sagu adalah warisan budaya dan sumber pangan karbohidrat lokal yang memiliki ketahanan iklim, yang secara historis penting di kawasan Melayu (Anastasia, 2021). Sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan bahkan merupakan penyumbang PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) tertinggi kedua di Lingga pada tahun 2024. Baik itu dari PDRB ADHB (Atas Dasar Harga Berlaku), maupun PDRB ADHK (Atas Dasar Harga Konstan), yang dapat dilihat dari Tabel 1.3.

Tabel 1. 3 PDRB Kabupaten Lingga Tahun 2024 (dalam Miliar Rupiah)

No	Lapangan Usaha	PDRB ADHB (Harga Berlaku)	PDRB ADHK (Harga Konstan)
1	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	1.312,29	743,67
2	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	1.135,15	712,31
3	Konstruksi	1.130,76	684,06
4	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	421,47	257,95
5	Jasa Pendidikan	384,16	218,30

Sumber: RPJMD Kabupaten Lingga dalam angka 2025, diolah peneliti

Kesenjangan antara tingginya potensi produksi (PDRB) dengan rendahnya capaian kesejahteraan pangan (IKP dan PoU) menunjukkan adanya hambatan struktural yang gagal diatasi oleh intervensi kebijakan (Ismail, 2022). Kesenjangan ini bukan hanya disebabkan oleh rendahnya produksi, melainkan secara spesifik akibat terhambatnya hilirisasi, terbatasnya adopsi teknologi pengolahan modern, dan lemahnya akses pasar untuk produk sagu. Tantangan ini menuntut evaluasi terhadap kemampuan daerah dalam mentransformasi komoditas mentah menjadi produk bernilai tambah tinggi (Bovita, 2023).

Pemerintah Kabupaten Lingga merespons secara fundamental urgensi tingginya kerentanan pangan dan adanya disparitas antara potensi sumber daya dengan hasil riil di lapangan melalui jalur perencanaan pembangunan. Respon ini diwujudkan dengan adanya Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 2 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2025-2029. Dokumen RPJMD ini berfungsi sebagai landasan yuridis dan pedoman strategis tertinggi daerah yang wajib menjabarkan visi dan misi Kepala Daerah ke

dalam tujuan, sasaran, dan program prioritas lima tahunan. Dalam kerangka strategis tersebut, penguatan sektor pangan dan pertanian secara eksplisit menjadi bagian integral dari misi 3 RPJMD, yang secara tegas berfokus pada peningkatan perekonomian melalui sektor unggulan daerah. Dengan adanya payung hukum ini, program pengembangan komoditas sagu sebagai pangan lokal tidak lagi bersifat parsial, melainkan telah diarusutamakan dalam agenda pembangunan daerah untuk periode 2025 hingga 2029.

Implementasi konkret dari misi peningkatan nilai tambah ekonomi lokal tersebut ditunjukkan melalui pembangunan dan operasionalisasi PT Sentra Industri Kecil Menengah (IKM) Sagu Kabupaten Lingga pada Gambar 1.1. Lokasi ini merupakan titik fokus dan etalase bagi upaya hilirisasi komoditas sagu di Lingga. Kelembagaan ini tidak berada di bawah dinas pertanian, melainkan secara spesifik berada di bawah naungan Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan UKM (Disperindagkop UKM), sehingga memiliki mandat ganda: meningkatkan pengolahan industri dan memberdayakan koperasi/UMKM setempat (Bovita, 2023). Posisi Sentra IKM Sagu yang berada di bawah Disperindagkop UKM ini menjadikannya aktor krusial dalam rantai nilai sagu (pengolahan dan pemasaran), yang menuntut adanya evaluasi mendalam terhadap kinerja dinas tersebut dalam mengelola aspek teknis industri dan jejaring usaha untuk mencapai sasaran ketahanan pangan.

Gambar 1. 1 Sentra IKM Sagu Kabupaten Lingga



Sumber:Peneliti, 2025

Penetapan kebijakan formal di RPJMD yang bersifat multi-sektoral secara teoritis menuntut implementasi yang melibatkan lintas dinas, seperti Dinas Pertanian sebagai penyedia bahan baku dan Disperindagkop UKM sebagai pengolah, untuk menggerakkan Sentra IKM. Namun, temuan di tahap pra-penelitian menunjukkan adanya tantangan administrasi publik yang mendasar: implementasi di lapangan cenderung dijalankan secara parsial, dimana fungsi operasional dan manajemen Sentra IKM Sagu secara dominan hanya ditanggung oleh Disperindagkop UKM. Kondisi *single actor dependence* ini secara langsung memunculkan tantangan bagi efektivitas kebijakan, sebab sinergi multi pemangku kepentingan terbukti krusial untuk keberhasilan kebijakan pembangunan, terutama dalam mengatasi masalah lintas sektor seperti pasokan bahan baku dan akses pasar (Rikardus, 2025). Kegagalan koordinasi ini merupakan masalah kritis dalam sistem pemerintahan desentralistis.

Keberhasilan implementasi program Sentra IKM Sagu sepenuhnya ditentukan oleh dinamika interaksi, sinergi, dan koordinasi yang kokoh di antara berbagai pihak yang terlibat (Howlett et al., 2020). Isu ini harus dipandang dari perspektif Jejaring Pemangku Kepentingan (*Stakeholder Network*), mengingat kompleksitas rantai nilai sagu dari hulu ke hilir (Mulyawan et al., 2022). Keberhasilan Sentra IKM sangat bergantung pada hubungan antar organisasi yang melampaui batas-batas sektoral kedinasan (Rondinelli, 1983). Hubungan ini mencakup setidaknya Disperindagkop UKM sebagai pengolah/pemasar dan Dinas Pertanian sebagai penyedia bahan baku, kelompok tani sebagai produsen, hingga pasar swasta sebagai penyerap produk akhir. Apabila sinergi ini gagal terjalin terutama jika setiap dinas bekerja secara parsial maka akan terjadi hambatan logistik, pasokan bahan baku yang tidak konsisten ke Sentra IKM, dan kegagalan distribusi produk, yang merupakan masalah kritis dalam sistem pemerintahan desentralistik.

Secara empiris, Kabupaten Lingga sebagai wilayah kepulauan (95,09% lautan) menghadirkan tantangan logistik dan distribusi yang serius, sehingga memengaruhi biaya dan kecepatan implementasi program. Dalam kerangka model implementasi Dennis A. Rondinelli, tantangan ini dikategorikan dalam variabel kondisi lingkungan dan sumber daya organisasi. Kondisi geografis seperti ini berdampak langsung pada biaya operasional Sentra IKM, membatasi pemerataan penyaluran modal, SDM yang terdistribusi tidak merata, dan meningkatkan kesulitan dalam menjamin pasokan bahan baku sagu yang konsisten dari pulau-pulau kecil ke Sentra IKM Sagu. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Lingga

menuntut studi yang spesifik menganalisis bagaimana kelemahan sumber daya ini dikelola untuk mencapai tujuan kebijakan.

Dinamika interaksi yang kini semakin mendalam dan dominan berpusat pada Disperindagkop UKM (sebagai pengelola Sentra IKM), diperlukan metode Pemetaan Pemangku Kepentingan (*Stakeholder Mapping*) yang sistematis (Sartika & Yogopriyatno, 2024). Metode ini esensial untuk membedah variabel hubungan antar organisasi dalam kerangka Dennis A. Rondinelli, dengan mengidentifikasi aktor-aktor kunci yang seharusnya terlibat penuh versus yang benar-benar terlibat, yaitu Disperindagkop UKM, kelompok tani/penyedia bahan baku, dan pihak swasta (pasar/pemasar). Pendekatan ini memungkinkan klasifikasi para aktor berdasarkan kekuatan (*power*) dan kepentingan (*interest*), sebuah prasyarat untuk merumuskan strategi pemangku kepentingan yang tepat bagi ekosistem ketahanan pangan sagu.

Urgensi analisis jejaring ini bukan hanya kebutuhan metodologis, melainkan telah divalidasi oleh dokumen strategis Pemda Lingga sendiri. RPJMD Kabupaten Lingga tahun 2025-2029 secara eksplisit mengidentifikasi risiko "rendahnya sinergi antar aktor" (antara pemerintah, dunia usaha, dan komunitas) sebagai ancaman utama yang dapat menggagalkan pencapaian tujuan strategis pembangunan daerah. Pengakuan resmi ini memberikan validasi empiris bahwa jejaring aktor merupakan variabel yang bermasalah dan harus menjadi fokus utama penelitian untuk menjelaskan stagnasi IKP dan PoU.

Meskipun telah ada studi terkait potensi sagu (Anastasia, 2021), analisis *stakeholder* dalam pengelolaan sumber daya alam, dan model implementasi

kebijakan desentralisasi, belum ada penelitian yang secara terintegrasi dan holistik mengkaji implementasi program ketahanan pangan sagu di Lingga. Kesenjangan ini muncul karena belum adanya studi yang menggabungkan tiga aspek penting: (1) Kebijakan terkini yang menaungi PT Sentra IKM Sagu, (2) Analisis jejaring aktor (*Stakeholder Mapping*) untuk membedah variabel hubungan antar organisasi, dan (3) Analisis proses implementasi model Dennis A. Rondinelli untuk menjelaskan mengapa IKP dan PoU tetap rendah di tengah komitmen kebijakan yang tinggi. Oleh karena itu, penelitian ini memberikan kontribusi teoritis dengan menjadikan analisis *Stakeholder Mapping* sebagai alat utama untuk membedah dan mengukur variabel hubungan antar organisasi dalam kerangka implementasi Dennis A. Rondinelli.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, kontradiksi empiris antara potensi komoditas sagu dengan rendahnya capaian Indeks Ketahanan Pangan (IKP) dan tingginya Prevalensi Ketidacukupan Konsumsi Pangan (PoU), serta adanya tantangan terhadap implementasi kebijakan Sentra IKM Sagu dan pemetaan jejaring pemangku kepentingan (*stakeholder mapping*) (RPJMD Kabupaten Lingga, 2025), isu utama yang menjadi fokus penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan ketahanan pangan di Sentra IKM Sagu Kabupaten Lingga dilaksanakan?
2. Bagaimana jejaring pemangku kepentingan (*Stakeholder Mapping*) dalam mendukung kebijakan ketahanan pangan Sentra IKM Sagu di Kabupaten Lingga?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai melalui pelaksanaan penelitian ini adalah:

1. Mengidentifikasi proses pelaksanaan implementasi kebijakan ketahanan pangan Sentra IKM Sagu di Kabupaten Lingga.
2. Mengklasifikasi jejaring pemangku kepentingan (*Stakeholder Network*) dalam kebijakan ketahanan pangan Sentra IKM Sagu di Kabupaten Lingga.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan, baik bagi pengembangan ilmu pengetahuan maupun bagi praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yang terbagi dalam dua aspek utama:

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan dan memperkaya khazanah ilmu pengetahuan dalam bidang Ilmu Administrasi Negara, khususnya terkait kajian kebijakan publik di tingkat daerah. Manfaat ini meliputi:

- a. Penelitian ini berfungsi sebagai studi kasus terapan untuk menguji validitas dan relevansi model implementasi kebijakan Dennis A. Rondinelli dalam

konteks kebijakan pangan lokal di daerah desentralisasi berciri kepulauan. Hasil studi akan memberikan pemahaman yang lebih dalam mengenai bagaimana empat variabel utama (khususnya hubungan antar organisasi) berinteraksi dalam lingkungan Indonesia.

- b. Penelitian ini memberikan kontribusi metodologis dengan mensintesis jaringan pemangku kepentingan (*Stakeholder Mapping*) sebagai alat utama untuk membedah variabel hubungan antar organisasi dalam kerangka Dennis A. Rondinelli. Sintesis ini memperkaya literatur Administrasi Publik terkait kajian implementasi kebijakan berbasis aktor.
- c. Hasil studi ini diharapkan dapat memperkaya literatur akademik mengenai manajemen kebijakan di sektor pangan lokal yang spesifik, yaitu sagu, yang masih minim ditinjau dari perspektif administrasi publik.

1.4.2. Manfaat Praktis

Secara praktis, temuan dan rekomendasi penelitian ini diharapkan dapat diterapkan oleh para pemangku kepentingan dalam rangka perbaikan tata kelola pemerintahan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Manfaat praktis ini ditujukan bagi:

- a. Hasil pemetaan jaringan pemangku kepentingan akan memberikan gambaran empiris mengenai siapa aktor yang memiliki *power* tinggi tetapi *interest* rendah, atau sebaliknya. Informasi ini dapat digunakan oleh Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan (BARENLITBANG) untuk merumuskan strategi sinergi multi-pihak yang lebih tepat sasaran.

- b. Penelitian ini secara spesifik mengevaluasi kinerja Disperindagkop UKM sebagai pengelola PT Sentra IKM Sagu. Hasilnya dapat menjadi dasar untuk memperbaiki efektivitas operasional, menjamin pasokan bahan baku yang konsisten dari kelompok tani, dan memperkuat akses pasar produk hilirisasi sagu.
- c. Penelitian ini dapat memberikan informasi mengenai hambatan-hambatan implementasi yang berasal dari tingkat pusat hingga daerah, yang kemudian dapat digunakan sebagai landasan advokasi kepada pemerintah daerah untuk mendapatkan dukungan sumber daya dan kebijakan yang lebih adaptif.

