BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Program Agropolitan berbasis komoditas jagung di Provinsi Gorontalo merupakan salah satu bentuk inovasi pembangunan wilayah yang mengedepankan pendekatan spasial dan sektoral dalam pengembangan pertanian. Dicanangkan sejak awal tahun 2002, program ini dirancang untuk mempercepat transformasi ekonomi pedesaan dengan menjadikan pertanian sebagai penggerak utama pembangunan kawasan (Zainudin dan Setyawan, 2018). Fokus utama diarahkan pada pemberdayaan masyarakat tani melalui peningkatan produktivitas, nilai tambah produk, dan akses pasar secara berkelanjutan (Usman dan Wantu, 2016). Pelaksanaan program ini mencakup sejumlah intervensi strategis, mulai dari distribusi benih unggul dan pupuk bersubsidi, pembangunan irigasi dan jalan usaha tani, hingga penguatan kelembagaan petani melalui koperasi dan kelompok tani. Pendekatan ini secara nyata telah memberikan dampak positif terhadap peningkatan luas tanam dan produktivitas jagung. Bahkan, sejumlah wilayah seperti Kabupaten Gorontalo, Boalemo, dan Bone Bolango mulai dikenal sebagai sentra produksi jagung yang signifikan dalam skala regional (Gobel dan Santoso, 2024).

Meski begitu, tantangan struktural masih membayangi keberhasilan program. Ketergantungan petani terhadap tengkulak dan sistem pemasaran tradisional menjadi hambatan dalam mewujudkan efisiensi rantai pasok. Posisi tawar petani cenderung lemah karena keterbatasan akses terhadap informasi harga, keterikatan pada pinjaman modal dari tengkulak, serta minimnya infrastruktur pasar yang mendukung transaksi langsung ke konsumen atau eksportir (Hartoyo, 2017). Realitas ini menunjukkan bahwa keberhasilan program agribisnis tidak serta-merta menghapus persoalan mendasar di tingkat petani. Ketergantungan struktural terhadap tengkulak bukan sekadar fenomena ekonomi, melainkan cerminan dari lemahnya intervensi sistemik dalam menciptakan ekosistem agribisnis yang adil (Kango, 2023).

Dalam banyak kasus, petani terjebak dalam siklus utang dan keterikatan relasi patron-klien yang menghambat kemandirian. Situasi ini diperparah dengan

kurangnya perlindungan hukum atas transaksi agribisnis dan belum optimalnya kelembagaan petani dalam memperkuat posisi tawar kolektif mereka di pasar.

Didalam Al-Qur'an sudah diterangkan bagaimana mendorong sistem ekspor dan distribusi yang transparan, adil, dan menjauhi praktik eksploitasi petani. Sebagaimana disebutkan dalam Q.S An-Nisa' ayat 29.

يٰٓاَيُّهَا الَّذِيْنَ اٰمَنُوْا لَا تَأْكُلُوْٓا اَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ اِلَّآ اَنْ تَكُوْنَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِّنْكُمْ ۗ وَلَا تَقْتُلُوْٓا اَنْفُسَكُمْ ۗ اِنَّ اللّٰهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيْمًا

Wahai orang-orang yang beriman, janganlah kamu memakan harta sesamamu dengan cara yang batil (tidak benar), kecuali berupa perniagaan atas dasar suka sama suka di antara kamu. Janganlah kamu membunuh dirimu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu.

Mengambil harta orang lain melalui cara yang tidak sah, seperti riba, penipuan, pencurian, atau perjudian, dilarang keras. Harta hanya boleh diperoleh melalui perniagaan yang dilakukan atas dasar kerelaan antara kedua belah pihak dan sesuai dengan syariat Islam.

Selain masalah relasi petani dan tengkulak yang tidak transparan, masalah lainnya adalah keterbatasan infrastruktur informasi dan distribusi juga memperlebar jurang antara produsen dan pasar. Minimnya akses terhadap teknologi digital, pusat informasi harga, serta fasilitas penyimpanan hasil panen menyebabkan petani kehilangan potensi nilai tambah dari hasil usahanya. Di banyak wilayah pedesaan, pemasaran hasil pertanian masih bersifat konvensional, tanpa dukungan sistem logistik yang efisien dan terintegrasi. Hal ini membuat harga jual hasil pertanian sangat fluktuatif dan sering kali tidak menguntungkan pihak petani, terutama saat musim panen raya tiba. Dengan demikian, fakta-fakta di lapangan menuntut adanya terobosan kebijakan dan strategi pemberdayaan yang lebih konkret. Pendekatan agribisnis tidak cukup hanya pada tataran produksi, tetapi harus menyentuh dimensi distribusi, informasi pasar, serta kelembagaan ekonomi petani secara komprehensif. Intervensi pemerintah, sektor swasta, dan perguruan tinggi harus diarahkan pada penguatan rantai nilai (*value chain*) yang berpihak pada produsen kecil. Jika tidak,

ketimpangan struktural ini akan terus menjadi penghambat utama dalam upaya mewujudkan agribisnis yang inklusif dan berkelanjutan di Indonesia.

Dalam konteks agribisnis jagung, keberhasilan program Agropolitan tidak hanya diukur dari kenaikan produksi, melainkan juga dari bagaimana nilai tambah produk jagung bisa dioptimalkan. Pemrosesan pascapanen yang efisien dan adanya industrialisasi berbasis komoditas lokal menjadi prasyarat penting. Sayangnya, rantai nilai jagung di Gorontalo belum sepenuhnya terintegrasi secara vertikal, sehingga petani tidak sepenuhnya menikmati hasil dari pertumbuhan sektor ini (Tahir 2024). Upaya reformasi agribisnis di tingkat akar rumput mensyaratkan keberpihakan kebijakan yang nyata terhadap petani kecil. Dukungan tidak hanya dalam bentuk subsidi input pertanian, tetapi juga pembentukan mekanisme pasar yang adil dan transparan (Supardi dan Hastuti, 2015). Penguatan koperasi atau kelompok tani sebagai lembaga ekonomi alternatif harus menjadi prioritas untuk memutus dominasi tengkulak. Dengan model kelembagaan yang kuat, petani dapat secara kolektif mengakses informasi harga, bernegosiasi dengan pembeli dalam skala besar, serta mengelola hasil panen secara lebih strategis dan berorientasi nilai tambah.

Lebih jauh, integrasi teknologi digital ke dalam sistem agribisnis menjadi kebutuhan yang tak terhindarkan. Pemanfaatan platform digital untuk pemasaran, pencatatan keuangan, serta pemantauan harga dan permintaan pasar global dapat menjadi kunci untuk meningkatkan efisiensi dan daya saing petani. Namun, agar transformasi ini berhasil, pendampingan yang berkelanjutan dan adaptif terhadap konteks lokal sangat diperlukan. Tanpa pendekatan holistik yang menyasar struktur dan kapasitas, agribisnis nasional akan terus berjalan timpang dan tidak inklusif bagi mereka yang justru menjadi tulang punggung sektor ini.

tabel 1. 1 Luas Panen, Produksi, dan Produktivitas Jagung Provinsi Gorontalo

Tahun	Luas Panen (ha)	Produktivitas (ku/ha)	Produksi (ton)
2020	125.415,30	46,28	580.370,29
2021	138.958,14	48,21	669.890,37
2022	140.548,34	49,27	692.439,15
2023	114.355,96	46,16	527.923,15
2024	128.230,60	48,82	625.972,10

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, 2025

Dari sisi produksi, data terbaru menunjukkan tren peningkatan yang cukup signifikan. Tahun 2024, Gorontalo mencatat luas panen jagung sebesar 128.230 hektar, meningkat 12% dari tahun sebelumnya, dengan total produksi mencapai 625.972 ton pipilan kering. Angka ini menunjukkan capaian penting dibandingkan dengan tahun 2023 yang hanya menghasilkan 527.923 ton (BPS Gorontalo, 2024). Hal ini menjadi indikasi bahwa intervensi program mulai menunjukkan hasil nyata di lapangan.

Produksi jagung di Provinsi Gorontalo menunjukkan distribusi yang berbeda-beda pada setiap kabupaten/kota. Data tahun 2012 mencatat bahwa Kabupaten Pohuwato merupakan penghasil jagung terbesar dengan volume produksi mencapai kurang lebih 339.510 ton, menjadikannya sentra utama jagung di provinsi ini. Posisi berikutnya ditempati oleh Kabupaten Boalemo dengan produksi sekitar 186.402 ton, disusul Kabupaten Gorontalo yang menghasilkan sekitar 120.960 ton. Sementara itu, Kabupaten Gorontalo Utara tercatat menghasilkan 26.675ton jagung, dan Kabupaten Bone Bolango menyumbang produksi sebesar 18.740 ton. Jika dibandingkan dengan kabupaten lainnya, Kota Gorontalo memiliki produksi jagung yang paling rendah, yaitu hanya sekitar 165 ton. Perbedaan volume produksi ini menggambarkan bahwa potensi jagung di Provinsi Gorontalo terkonsentrasi terutama di daerah dengan lahan pertanian yang lebih luas seperti Pohuwato dan Boalemo. Sebaliknya, daerah perkotaan seperti Kota Gorontalo memiliki kontribusi yang sangat kecil (Dinas Pertanian Provinsi Gorontalo, 2012).

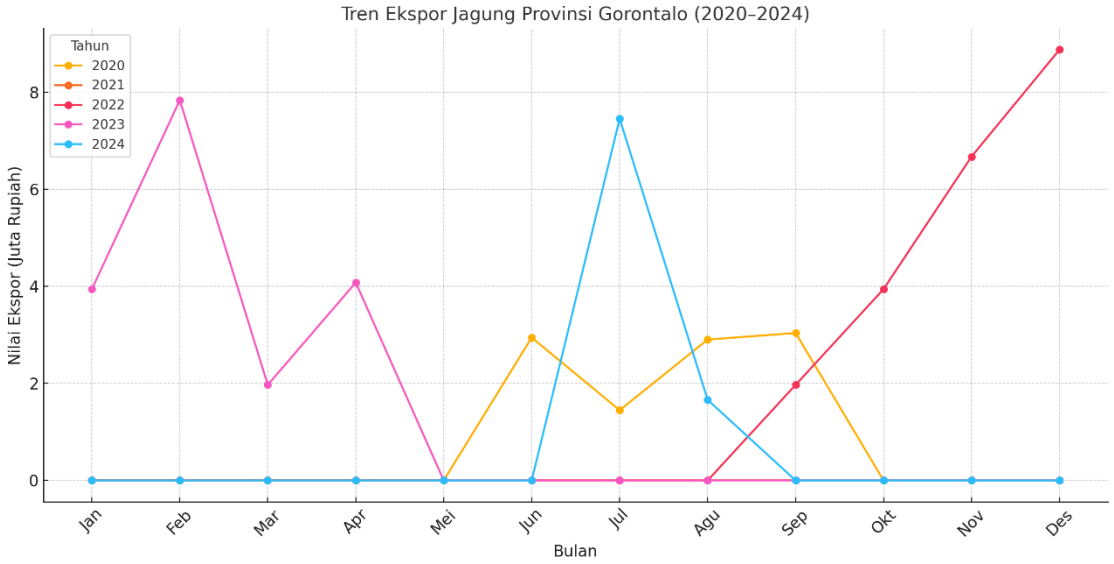
Dalam satu dekade terakhir, perkembangan produksi jagung di Provinsi Gorontalo menunjukkan dinamika yang mencerminkan dampak langsung dari

berbagai program intervensi agribisnis. Data dari tahun 2013 mencatat total produksi sebesar 669.094 ton pipilan kering (BPS Gorontalo, 2013), angka yang menjadi acuan penting dalam menilai capaian produksi selanjutnya. Meski demikian, pada tahun-tahun berikutnya, data produksi sempat mengalami fluktuasi, yang kemungkinan besar disebabkan oleh faktor eksternal seperti perubahan iklim, keterbatasan sarana produksi, hingga sistem pemasaran yang belum stabil. Puncak tantangan ini tampak pada tahun 2023, di mana produksi jagung Gorontalo tercatat sebesar 527.923 ton dengan luas panen 114,36 ribu hektar (Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, 2023). Angka ini lebih rendah dari capaian satu dekade sebelumnya, menunjukkan bahwa sektor ini membutuhkan penguatan struktural. Penurunan ini bisa dikaitkan dengan ketergantungan petani pada tengkulak, lemahnya kelembagaan petani, serta belum optimalnya integrasi teknologi dan informasi pasar. Namun demikian, data ini menjadi titik balik ketika pemerintah mulai menggencarkan program revitalisasi pertanian jagung melalui peningkatan akses pupuk, benih unggul, dan pelatihan teknis (Kementan RI, 2023).

Hasil dari intervensi tersebut mulai terlihat pada tahun 2024. Luas panen meningkat tajam menjadi sekitar 128 ribu hektar, naik sekitar 12% dibanding tahun sebelumnya (BPS Gorontalo, 2024). Produksi jagung pun melonjak menjadi kisaran 617.720 hingga 625.972 ton pipilan kering (BPS Gorontalo, 2024). Peningkatan ini menunjukkan korelasi positif antara perluasan areal panen dan keberhasilan program pendampingan pertanian. Ini sekaligus menjadi bukti bahwa reformasi kebijakan agribisnis yang menyentuh aspek produktivitas, infrastruktur, dan kelembagaan mampu mengangkat kembali sektor jagung sebagai salah satu penopang ekonomi agraris di Gorontalo. Dengan tren yang menunjukkan perbaikan signifikan, peluang untuk mencapai swasembada jagung regional tampak semakin terbuka, asalkan persoalan struktural seperti posisi tawar petani dan akses pasar terus dibenahi secara konsisten.

Capaian produksi ini turut mendorong potensi Gorontalo sebagai lumbung ekspor jagung nasional. Pada triwulan kedua tahun 2025, hasil panen sebesar 55.606ton telah siap diekspor, didukung oleh keberadaan gudang modern berkapasitas 1.000 ton di Pelabuhan Anggrek dan meningkatnya partisipasi masyarakat serta aparat keamanan dalam menjamin kelancaran logistik (Yusuf dan Laleno, 2024). Peningkatan kapasitas ekspor mulai terlihat pada Oktober

2022, ketika sebanyak 6.100 ton jagung berhasil diekspor ke Filipina. Kemudian pada Mei 2024, ekspor skala besar sejumlah 50.000 ton senilai Rp209 miliar kembali diluncurkan ke negara yang sama. Ekspor tambahan ke Malaysia juga



Gambar 1. 1Trend ekspor jagung

Data ekspor jagung dari Provinsi Gorontalo dalam lima tahun terakhir menunjukkan pola fluktuatif yang cukup signifikan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2020, ekspor jagung tercatat sebesar Rp10.337.450, yang terjadi hanya dalam empat bulan, yaitu Juni hingga September. Ini menunjukkan bahwa pada tahun tersebut, aktivitas ekspor masih terbatas dan belum berjalan secara konsisten sepanjang tahun. Memasuki tahun 2021, tidak terdapat aktivitas ekspor jagung sama sekali. Hal ini dapat disebabkan oleh berbagai faktor, seperti gangguan distribusi, perubahan kebijakan, atau dampak dari pandemi COVID-19 yang masih berlangsung saat itu. Tahun 2022 menjadi titik balik yang cukup positif, di mana total ekspor melonjak tajam hingga mencapai Rp25.097.450, menjadikannya sebagai tahun dengan nilai ekspor tertinggi selama lima tahun terakhir. Peningkatan ini didorong oleh ekspor besar-besaran yang terjadi pada bulan Oktober, November, dan Desember. Hal ini mencerminkan adanya peningkatan produksi, permintaan pasar yang kuat, serta mungkin perbaikan dalam infrastruktur dan kebijakan ekspor. Namun, pada tahun 2023, jumlah ekspor kembali menurun menjadi Rp17.830.405. Penurunan ini menunjukkan adanya ketidakkonsistenan dalam produksi maupun permintaan pasar internasional.

Meskipun ekspor terjadi sejak bulan Januari hingga April, jumlahnya tidak setinggi tahun sebelumnya, menandakan bahwa keberlanjutan ekspor masih menjadi tantangan tersendiri. Sementara itu, data ekspor tahun 2024 hingga bulan Agustus menunjukkan bahwa ekspor masih belum berjalan stabil. Tercatat ekspor hanya terjadi pada bulan Juli dan Agustus, dengan total sebesar Rp9.120.637,50. Angka ini bisa saja bertambah jika ekspor kembali terjadi pada bulan-bulan berikutnya. Namun, hingga pertengahan tahun, kinerja ekspor belum mampu menyamai capaian pada tahun-tahun sebelumnya.

Namun, daya saing produk jagung Gorontalo di pasar internasional belum sepenuhnya stabil. Analisis RCA menunjukkan nilai tinggi pada tahun 2020 (6,04) dan 2022 (5,55), namun mengalami stagnasi pada tahun 2021 dengan RCA = 0. Fluktuasi ini menunjukkan bahwa kinerja ekspor sangat sensitif terhadap dinamika internal sektor pertanian dan eksternal berupa permintaan global serta hambatan logistic (Podomi, 2023). Salah satu tantangan utama dalam meningkatkan daya saing adalah rendahnya produktivitas petani yang masih menggunakan teknologi tradisional. Adopsi inovasi pertanian seperti Good Agricultural Practices (GAP), penggunaan varietas unggul adaptif, serta pemanfaatan teknologi digital dalam rantai pasok masih sangat terbatas. Penelitian oleh Rahmawati (2024) menunjukkan bahwa persepsi petani terhadap inovasi masih bersifat parsial dan belum menyentuh aspek manajerial maupun pemasaran (Rahmawati, 2024).

Selain itu ekspor jagung di Gorontalo tidak berlangsung setiap bulan, hal ini karena adanya fluktuasi produksi dan daya saing di pasar internasional. Penelitian Yusuf dan Laleno (2024) menunjukkan bahwa meskipun Gorontalo memiliki potensi produksi jagung yang tinggi, kinerja ekspornya ke negara tujuan seperti Filipina masih tidak stabil. Hal ini terlihat dari indeks RCA (Revealed Comparative Advantage) yang naik-turun secara drastis—tahun 2020 mencapai 6,04, turun ke 0 pada 2021, lalu kembali 5,55 pada 2022. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa ekspor hanya dapat dilakukan ketika ada ketersediaan volume besar pada saat panen raya dan ketika harga pasar luar negeri menguntungkan, sehingga tidak bisa dilakukan secara konsisten tiap bulan.

Di sisi lain, penelitian Alhadar dkk. (2023) menegaskan bahwa faktor eksternal seperti pandemi COVID-19 dan kebijakan pemerintah turut memperkuat ketidakteraturan ekspor jagung. Pembatasan mobilitas, ketidakpastian pasar, serta regulasi pemerintah yang lebih memprioritaskan pasokan dalam negeri

membuat perusahaan eksportir sulit menjaga kesinambungan ekspor setiap bulan. Hambatan logistik dan perencanaan distribusi juga menjadi kendala, karena eksportir cenderung menunggu waktu yang tepat untuk melepas stok agar tetap menguntungkan. Dengan demikian, ketidaklancaran ekspor jagung Gorontalo secara bulanan tidak hanya dipengaruhi oleh produksi dan musim panen, tetapi juga oleh faktor kebijakan dan kondisi pasar global.

Selain itu, faktor lain yang turut menghambat kelangsungan ekspor adalah lemahnya akses terhadap pasar internasional. Minimnya informasi perdagangan luar negeri, kurangnya jejaring distribusi, serta belum optimalnya peran lembaga ekspor lokal seperti koperasi agribisnis dan BUMDes menjadi kendala utama. Hal ini diperparah oleh ketidakterpaduan kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah dalam mendukung ekspor berbasis kawasan (Alhadar, 2023). Dalam konteks tersebut, penting untuk meninjau ulang kontribusi program Agropolitan secara lebih menyeluruh. Evaluasi tidak hanya dilakukan pada aspek teknis produksi, tetapi juga pada kualitas panen, akses infrastruktur ekspor, integrasi kelembagaan, dan dukungan kebijakan. Dengan demikian, penguatan daya saing tidak hanya ditopang oleh volume produksi, tetapi juga oleh efisiensi sistem dan keberlanjutan kelembagaan pertanian di tingkat lokal.

Oleh karena itu, penelitian ini diarahkan untuk menyusun kajian komprehensif mengenai kontribusi program Agropolitan dalam mendukung peningkatan produksi, kualitas hasil, dan daya saing jagung Gorontalo di pasar internasional. Penelitian ini juga akan mengidentifikasi hambatan struktural di sektor hulu dan mengevaluasi efektivitas intervensi kebijakan, dengan harapan dapat memberikan rekomendasi strategis untuk mewujudkan agribisnis jagung yang inklusif, tangguh, dan berorientasi ekspor.

1.2 Identifikasi Masalah

1. Konsistensi Implementasi Program Agropolitan

   Beragamnya tingkat adopsi intervensi (benih unggul, pupuk, teknologi) antar wilayah di Gorontalo menyebabkan perbedaan hasil produksi dan kualitas jagung. Konsistensi pelaksanaan program di berbagai kawasan perlu dianalisis guna menilai sejauh mana program Agropolitan mampu meningkatkan produksi dan mutu secara merata.
2. Ketergantungan Petani terhadap Tengkulak

Sistem pemasaran tradisional yang masih bergantung pada perantara (tengkulak) berdampak pada lemahnya posisi tawar petani dan menurunnya insentif untuk meningkatkan kualitas. Masalah ini perlu dikaji dalam konteks efektivitas kelembagaan lokal seperti koperasi tani dan unit agribisnis.

3. Fluktuasi Volume dan Daya Saing Ekspor
   Meskipun ekspor jagung Gorontalo meningkat, data RCA menunjukkan ketidakkonsistenan daya saing pada tahun-tahun tertentu. Faktor-faktor yang memengaruhi fluktuasi volume dan kualitas ekspor perlu ditelusuri, termasuk peran infrastruktur, standar mutu, dan dinamika pasar global.
4. Peran Dukungan Pemerintah dan Kelembagaan Lokal
   Efektivitas kebijakan pemerintah dalam mendukung pengembangan kawasan agropolitan dan ekspor jagung sangat menentukan keberhasilan program. Evaluasi terhadap kesiapan kelembagaan lokal serta sinergi antara pemerintah pusat dan daerah menjadi aspek penting yang perlu dianalisis.

1.3 Pembatasan Masalah

Agar Penelitian ini lebih terfokus dan mendalam, pembahasan dibatasi pada evaluasi pelaksanaan program Agropolitan jagung di Provinsi Gorontalo dalam kaitannya dengan peningkatan produksi, kualitas hasil panen, serta kontribusinya terhadap volume dan daya saing ekspor jagung di pasar internasional. Penelitian ini tidak mencakup aspek teknis budidaya spesifik, dinamika pasar global secara menyeluruh, maupun komoditas pertanian lainnya di luar jagung. Batasan wilayah penelitian difokuskan pada Provinsi Gorontalo, serta analisis data ekspor yang relevan dalam kurun waktu 2020 hingga 2025.

1.4 Rumusan Masalah

1. Bagaimana strategi perkembangan program agropolitan di Gorontalo dalam meningkatkan produksi dan kualitas jagung sebagai komoditas unggulan ekspor?
2. Sejauh mana pengaruh program agropolitan terhadap peningkatan volume dan daya saing ekspor jagung Gorontalo di pasar nasional?

1.5 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis perkembangan program agropolitan di Gorontalo dalam meningkatkan produksi dan kualitas jagung sebagai komoditas unggulan ekspor.
2. Untuk mengkaji pengaruh program agropolitan terhadap peningkatan volume dan daya saing ekspor jagung Gorontalo di pasar nasional.

1.6 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

   Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian ilmiah di bidang pembangunan wilayah berbasis pertanian, khususnya mengenai efektivitas program Agropolitan dalam meningkatkan daya saing ekspor komoditas pertanian. Temuan penelitian ini juga dapat menjadi rujukan untuk pengembangan teori dan model konseptual dalam studi agribisnis, ekonomi wilayah, dan ketahanan pangan daerah.
2. Manfaat Praktis

   Hasil penelitian ini diharapkan memberikan masukan yang konstruktif bagi pemerintah daerah dan pemangku kepentingan dalam merumuskan kebijakan pembangunan pertanian yang lebih adaptif dan berbasis data. Penelitian ini juga dapat dimanfaatkan oleh lembaga pelaksana program, koperasi petani, serta pelaku agribisnis dalam merancang strategi peningkatan produksi, kualitas panen, dan penetrasi pasar ekspor jagung secara berkelanjutan di Provinsi Gorontalo.