

Strategi Pemerintah Daerah dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan: Sinergi Kebijakan dan Administrasi Publik di Merauke

Ivone Agustina Nathan

Administrasi Publik, Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Yaleka Maro, Merauke, Indonesia

*Email Korespodensi: ivoneagustinanathannathan@gmail.com

Sejarah Artikel:

Diterima 19-06-2025
Disetujui 23-06-2025
Diterbitkan 26-06-2025

ABSTRACT

This study aims to analyze the strategy of local government in building food security through policy synergy and public administration in Merauke Regency, a border area that has agricultural potential as well as socio-ecological complexity. Using a descriptive qualitative approach with data collection techniques through in-depth interviews, participatory observation, and documentation studies, this study reveals various structural and institutional obstacles in the implementation of regional food policies. The findings show that food security in Merauke is not optimal due to institutional fragmentation, weak bureaucratic capacity, and the lack of synchronization of central and regional policies. In addition, the role of indigenous peoples who have local knowledge in food management has not been formally integrated into the policy system. Based on this analysis, a strategic improvement direction is formulated which includes the establishment of a cross-sectoral coordinating forum, strengthening public administration capacity, implementing adaptive decentralization, recognizing customary-based food systems, and developing a spatial data-based food information system. This study contributes theoretically to the study of regional food governance and practically provides policy recommendations for strengthening inclusive and resilient food security in peripheral areas.

Keywords: Public Policy; Regional Administration; Indigenous Peoples; Merauke

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis strategi pemerintah daerah dalam membangun ketahanan pangan melalui sinergi kebijakan dan administrasi publik di Kabupaten Merauke, sebuah wilayah perbatasan yang memiliki potensi agraris sekaligus kompleksitas sosial-ekologis. Menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi partisipatif, dan studi dokumentasi, penelitian ini mengungkap berbagai kendala struktural dan kelembagaan dalam implementasi kebijakan pangan daerah. Temuan menunjukkan bahwa ketahanan pangan di Merauke belum optimal akibat fragmentasi kelembagaan, lemahnya kapasitas birokrasi, serta tidak sinkronnya kebijakan pusat dan daerah. Selain itu, peran masyarakat adat yang memiliki pengetahuan lokal dalam pengelolaan pangan masih belum terintegrasi secara formal dalam sistem kebijakan. Berdasarkan analisis tersebut, disusun arah perbaikan strategis yang mencakup pembentukan forum koordinatif lintas sektor, penguatan kapasitas administrasi publik, penerapan desentralisasi adaptif, pengakuan terhadap sistem pangan berbasis adat, dan pengembangan sistem informasi pangan berbasis data spasial. Penelitian ini berkontribusi secara teoritik pada

studi tata kelola pangan daerah dan secara praktis memberikan rekomendasi kebijakan bagi penguatan ketahanan pangan yang inklusif dan resilien di wilayah periferal.

Katakunci: Ketahanan Pangan; Kebijakan Publik; Administrasi Daerah; Masyarakat Adat; Merauke

Bagaimana Cara Sitasi Artikel ini:

Nathan, I. A. (2025). Strategi Pemerintah Daerah dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan: Sinergi Kebijakan dan Administrasi Publik di Merauke. Jejak Digital: Jurnal Ilmiah Multidisiplin, 1(4), 1573-1591. <https://doi.org/10.63822/9y5pyw47>

PENDAHULUAN

Ketahanan pangan telah menjadi isu strategis global yang semakin mendesak dalam beberapa dekade terakhir, seiring dengan meningkatnya tekanan akibat perubahan iklim, pertumbuhan penduduk, degradasi lingkungan, dan ketidakstabilan geopolitik. Laporan *The State of Food Security and Nutrition in the World* (Abdullahi, Kalengyo, and Warsame 2024) menunjukkan bahwa hampir 735 juta orang mengalami kelaparan pada tahun 2022, menandakan kegagalan sistem pangan global dalam menjamin akses, ketersediaan, dan keberlanjutan pangan secara merata. Di tingkat nasional, Indonesia menghadapi tantangan serupa dengan ketimpangan distribusi pangan antarwilayah, kerentanan terhadap krisis iklim, serta ketergantungan terhadap pangan impor di beberapa komoditas strategis. Pemerintah Indonesia melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024 menempatkan ketahanan pangan sebagai salah satu prioritas nasional, dengan menekankan pentingnya peran pemerintah daerah dalam mengintegrasikan kebijakan sektoral guna memperkuat sistem pangan lokal. Namun demikian, pencapaian target tersebut sangat bergantung pada kapasitas kelembagaan dan efektivitas administrasi publik di tingkat daerah dalam merespons dinamika yang kompleks dan kontekstual. Oleh karena itu, penting untuk mengevaluasi bagaimana strategi pemerintah daerah dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan ketahanan pangan dapat berkontribusi pada tujuan nasional, sekaligus merespons tantangan global yang kian meningkat.

Kabupaten Merauke memiliki posisi strategis dalam peta ketahanan pangan nasional Indonesia, terutama sejak ditetapkannya wilayah ini sebagai pusat pengembangan program *Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE)* (Ito, Rachman, and Savitri 2014). Sebagai daerah dengan luas lahan potensial lebih dari 1,2 juta hektar dan keberlimpahan sumber daya alam, Merauke diharapkan menjadi episentrum produksi pangan untuk mendukung ketahanan pangan nasional bahkan ekspor. Namun, dalam implementasinya, proyek-proyek skala besar seperti MIFEE kerap menghadapi tantangan multidimensi yang kompleks. Di satu sisi, perluasan investasi agribisnis skala industri telah memicu konflik sosial, perampasan lahan adat, dan degradasi lingkungan yang mengancam keberlanjutan sumber daya lokal. Di sisi lain, pendekatan yang terlalu teknokratik dan terpusat cenderung mengabaikan sistem pangan lokal berbasis kearifan masyarakat adat Marind yang selama ini menjaga keseimbangan ekologis dan produksi subsisten. Ketimpangan ini menunjukkan bahwa klaim Merauke sebagai lumbung pangan nasional belum sepenuhnya terealisasi secara adil dan berkelanjutan. Oleh karena itu, penting untuk meninjau ulang strategi pembangunan pangan daerah dengan pendekatan yang lebih inklusif, berbasis lokal, dan sinergis antara kebijakan makro, kelembagaan daerah, serta kapasitas administrasi publik di tingkat lokal.

Salah satu tantangan utama dalam upaya mewujudkan ketahanan pangan di tingkat daerah terletak pada masalah koordinasi dan kesenjangan administratif antarlevel pemerintahan. Di Kabupaten Merauke, yang secara strategis diposisikan sebagai lumbung pangan nasional, kelemahan dalam integrasi vertikal dan horizontal antarlembaga pemerintah kerap menjadi penghambat utama dalam implementasi kebijakan pangan yang efektif. Keterputusan antara perencanaan teknokratik pusat dan dinamika sosial-ekonomi lokal menghasilkan disonansi dalam pelaksanaan program, baik dalam alokasi sumber daya, distribusi kewenangan, maupun pengawasan kebijakan. Di sisi lain, menurut (Benjamin 2008) kapasitas birokrasi lokal sering kali belum memadai dalam mengadaptasi regulasi pusat ke dalam konteks lokal yang kompleks, yang mencakup pluralitas aktor, keterbatasan infrastruktur, dan sensitivitas terhadap hak-hak adat atas tanah dan sumber daya alam. Lemahnya sistem *monitoring* dan evaluasi juga memperparah kondisi ini, sehingga tidak terdapat umpan balik yang memadai untuk perbaikan kebijakan berbasis bukti. Dengan demikian, masalah ketahanan pangan tidak semata-mata berkaitan dengan aspek teknis produksi, tetapi juga

mencerminkan problematika tata kelola publik yang fragmentatif dan tidak adaptif. Oleh karena itu, perlu dibangun suatu mekanisme sinergi administratif yang holistik dan berkelanjutan, yang mampu menyelaraskan visi pembangunan nasional dengan kapasitas dan aspirasi lokal secara dinamis dan responsif.

Dalam konteks pembangunan daerah, ketahanan pangan tidak dapat dipahami semata-mata sebagai persoalan produksi dan distribusi bahan pangan, melainkan sebagai hasil dari interaksi kompleks antara kebijakan publik dan kapasitas administratif yang saling memperkuat. Menurut, (Wamsler, Luederitz, and Brink 2014) pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam membentuk ekosistem kebijakan yang mampu menjawab dinamika lokal, namun tanpa dukungan sistem administrasi publik yang adaptif dan terkoordinasi, implementasi kebijakan sering kali mengalami fragmentasi dan inkonsistensi. Di Merauke, misalnya, inisiatif nasional seperti MIFEE menghadapi tantangan serius akibat lemahnya sinkronisasi antara desain kebijakan pusat dengan kapasitas dan legitimasi pelaksana lokal, serta kurangnya mekanisme lintas sektor yang mendorong kolaborasi. Sinergi antara kebijakan dan administrasi publik menjadi krusial untuk memastikan bahwa setiap intervensi kebijakan tidak hanya responsif terhadap data dan konteks lokal, tetapi juga mampu dijalankan secara efektif oleh institusi daerah yang memiliki sumber daya, wewenang, dan akuntabilitas yang memadai. Pendekatan terpadu ini menuntut rekontekstualisasi peran birokrasi lokal sebagai agen transformasi kebijakan, bukan sekadar pelaksana program, sehingga tercipta tata kelola ketahanan pangan yang inklusif, berkelanjutan, dan berbasis bukti. Urgensi ini menandai perlunya reposisi struktur kelembagaan dan praktik administrasi publik agar mampu berperan aktif dalam menyelaraskan tujuan strategis pembangunan pangan dengan tata kelola yang berbasis partisipasi, integrasi lintas sektor, dan akuntabilitas publik.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara kritis strategi yang diterapkan oleh pemerintah daerah dalam mewujudkan ketahanan pangan di Kabupaten Merauke dengan menitikberatkan pada sinergi antara kebijakan publik dan praktik administrasi publik yang adaptif terhadap konteks lokal. Fokus utama diarahkan pada bagaimana koordinasi antar-lembaga, pelibatan aktor non-pemerintah, serta formulasi dan implementasi kebijakan dilakukan secara terintegrasi guna menjawab tantangan struktural dan ekologis yang dihadapi wilayah ini. Secara teoritis, penelitian ini memberikan kontribusi pada pengembangan kajian kebijakan pangan berbasis daerah dengan menekankan pentingnya *governance* yang bersifat kolaboratif, kontekstual, dan berorientasi pada keberlanjutan. Di sisi praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan strategis bagi pembuat kebijakan, birokrat, dan pemangku kepentingan lokal lainnya dalam merancang intervensi yang lebih efektif dan responsif terhadap dinamika sosial, ekonomi, dan lingkungan. Dengan merujuk pada konteks Merauke sebagai kawasan strategis nasional dan daerah perbatasan dengan kompleksitasnya tersendiri, penelitian ini berupaya menghadirkan pemahaman yang lebih holistik mengenai peran pemerintah daerah dalam membentuk sistem ketahanan pangan yang inklusif, resilien, dan berkelanjutan.

Struktur artikel ini disusun secara sistematis untuk memastikan koherensi antara kerangka teoritik, metodologi, dan hasil analisis lapangan, sehingga mampu memberikan kontribusi ilmiah yang valid dan relevan. Bagian pertama memaparkan tinjauan pustaka yang mengkaji secara kritis teori-teori terkait ketahanan pangan, kebijakan publik, serta pendekatan administrasi pemerintahan daerah, dengan menekankan pentingnya sinergi antaraktor dan antarlevel pemerintahan dalam menjawab tantangan pangan di wilayah perifer seperti Merauke. Selanjutnya, bagian metodologi menjelaskan desain penelitian kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus, teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi partisipatif, dan telaah dokumen kebijakan lokal yang relevan. Temuan penelitian

disajikan secara tematik, menguraikan strategi-strategi konkret pemerintah daerah dalam mengintegrasikan aspek perencanaan, kelembagaan, dan koordinasi lintas sektor. Pembahasan difokuskan pada keterkaitan antara praktik lapangan dan kerangka teoritis, serta mengevaluasi efektivitas sinergi kebijakan dan administrasi publik dalam menciptakan ketahanan pangan yang inklusif dan berkelanjutan. Artikel ini ditutup dengan kesimpulan yang merangkum temuan kunci serta menawarkan rekomendasi kebijakan yang aplikatif, sekaligus mengidentifikasi ruang pengembangan studi lanjutan dalam konteks tata kelola pangan daerah. Struktur ini diharapkan tidak hanya memperkuat kontribusi akademik artikel, tetapi juga memberikan implikasi nyata bagi perumusan strategi pembangunan pangan di wilayah tertinggal dan perbatasan.

METODE PELAKSANAAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus eksploratif (Kaae et al. 2010), yang bertujuan untuk memahami secara mendalam strategi pemerintah daerah dalam mewujudkan ketahanan pangan melalui sinergi kebijakan dan administrasi publik di Kabupaten Merauke. Pendekatan ini dipilih karena memungkinkan peneliti menggali kompleksitas dinamika kebijakan dan praktik birokrasi yang tidak dapat diukur secara kuantitatif, melainkan perlu dipahami melalui konstruksi sosial para aktor yang terlibat. Studi kasus eksploratif memberikan ruang bagi pengkajian konteks lokal secara mendalam, termasuk struktur kelembagaan, pola koordinasi, serta respon adaptif pemerintah daerah terhadap tantangan pangan di wilayah perbatasan. Fokus utama penelitian terletak pada bagaimana kebijakan formal dan praktik administrasi publik dijalankan secara sinergis atau justru menunjukkan fragmentasi dalam pelaksanaan program ketahanan pangan. Dengan memusatkan perhatian pada satu wilayah administratif, yaitu Merauke sebagai representasi kawasan strategis nasional, penelitian ini bertujuan mengembangkan pemahaman konseptual dan praktis yang lebih tuntas terkait tata kelola pangan berbasis daerah. Pemilihan metode ini juga selaras dengan kebutuhan untuk menjawab pertanyaan penelitian secara holistik dan kontekstual, sebagaimana disyaratkan dalam studi kebijakan publik yang berorientasi pada perubahan sosial dan penguatan kapasitas kelembagaan.

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Merauke, Provinsi Papua Selatan, yang secara geografis terletak di wilayah paling timur Indonesia dan memiliki peran strategis sebagai salah satu sentra produksi pangan nasional dalam kerangka program *Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE)*. Karakteristik wilayah Merauke yang khas berbatasan langsung dengan Papua Nugini, didominasi oleh lahan rawa dan savana, serta dihuni oleh masyarakat adat dengan struktur sosial-komunal menjadikannya sebagai laboratorium alami untuk menelaah implementasi kebijakan ketahanan pangan berbasis lokal. Selain menjadi wilayah prioritas pembangunan nasional, Merauke juga menghadapi tantangan kompleks yang berkaitan dengan tata kelola sumber daya alam, konflik kepentingan lahan, keterbatasan infrastruktur pendukung pertanian, serta lemahnya kapasitas birokrasi dalam mengelola program lintas sektor. Kondisi ini memperkuat relevansi lokasi penelitian karena memungkinkan penelusuran secara kritis terhadap dinamika hubungan antara perumusan strategi ketahanan pangan di tingkat pemerintah daerah dan praktik administrasi publik di lapangan. Dengan demikian, Merauke tidak hanya diposisikan sebagai objek studi, tetapi juga sebagai konteks analitis untuk memahami bagaimana sinergi antara kebijakan dan administrasi publik diuji dalam kerangka ketahanan pangan daerah yang inklusif, responsif, dan berkelanjutan.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui kombinasi metode kualitatif yang saling melengkapi untuk memastikan kedalaman dan validitas temuan. Menurut, (Eppich, Gormley, and

Teunissen 2019) wawancara mendalam (*in-depth interviews*) menjadi instrumen utama, ditujukan kepada informan kunci seperti pejabat di Dinas Ketahanan Pangan, Bappeda, Dinas Pertanian, tokoh adat, kepala kampung, serta petani dan pelaku usaha lokal yang terlibat langsung dalam program ketahanan pangan di Kabupaten Merauke. Pertanyaan yang diajukan bersifat semi-terstruktur untuk menggali pengalaman, persepsi, serta strategi yang dijalankan dalam kerangka sinergi kebijakan dan administrasi publik. Selain itu, dilakukan observasi partisipatif terhadap kegiatan perencanaan, koordinasi, dan implementasi program ketahanan pangan di lapangan, yang memungkinkan peneliti memahami dinamika interaksi antaraktor serta konteks sosial-budaya yang melingkupi proses tersebut. Teknik dokumentasi juga diterapkan dengan menganalisis berbagai dokumen resmi seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Strategis (Renstra) Organisasi Perangkat Daerah, laporan evaluasi kinerja program, serta peraturan daerah terkait pangan. Pendekatan multimodal ini tidak hanya memberikan gambaran yang komprehensif tentang kebijakan ketahanan pangan di Merauke, tetapi juga memungkinkan triangulasi data sebagai upaya untuk meningkatkan kredibilitas dan keandalan hasil penelitian.

Pemilihan informan dalam penelitian ini dilakukan secara purposif dengan mempertimbangkan keterlibatan langsung dan kapasitas strategis mereka dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Merauke. Kriteria pemilihan meliputi posisi kelembagaan, pengalaman profesional, serta pengetahuan mendalam terhadap dinamika lokal yang berkaitan dengan tata kelola pangan dan administrasi publik. Informan utama terdiri dari pejabat dinas terkait seperti Dinas Ketahanan Pangan, Bappeda, dan Dinas Pertanian, serta pelaku lapangan seperti penyuluh pertanian, kepala kampung, dan tokoh masyarakat adat yang memiliki legitimasi sosial. Untuk meningkatkan kedalaman dan validitas data, menurut (Noy 2008) teknik *snowball sampling* digunakan secara simultan, memungkinkan peneliti mengakses individu-individu yang tidak teridentifikasi pada tahap awal tetapi memiliki informasi yang signifikan. Pendekatan ini memungkinkan penggalian informasi secara lebih kontekstual dan reflektif terhadap praktik kebijakan di tingkat mikro maupun makro. Strategi ini juga memperhatikan keseimbangan perspektif antaraktor, sehingga informasi yang diperoleh tidak hanya merepresentasikan sudut pandang birokrasi formal, tetapi juga suara masyarakat yang terdampak langsung oleh kebijakan. Proses pemilihan informan berlangsung secara dinamis, mengikuti prinsip saturasi data, yakni pengumpulan data dihentikan ketika tidak ditemukan lagi informasi baru yang substansial.

Teknik analisis data dalam penelitian ini dilakukan melalui pendekatan analisis tematik (*thematic analysis*) yang bertujuan untuk mengidentifikasi (Clarke and Braun 2014), mengorganisasi, dan menginterpretasikan pola-pola makna (*themes*) yang muncul dari data kualitatif. Proses analisis dimulai dengan transkripsi data wawancara dan catatan observasi secara verbatim, yang kemudian dilanjutkan dengan tahap reduksi data melalui penyaringan informasi yang relevan terhadap fokus penelitian, yaitu strategi dan sinergi kebijakan serta administrasi publik dalam mewujudkan ketahanan pangan. Selanjutnya, data yang telah direduksi disajikan dalam bentuk matriks tematik yang memungkinkan peneliti untuk mengenali hubungan antar kategori, kontradiksi temuan, serta dinamika kebijakan yang terjadi di tingkat lokal. Proses interpretasi dilakukan secara iteratif melalui refleksi terhadap teori-teori kebijakan publik dan tata kelola pemerintahan daerah, guna memastikan bahwa analisis tidak hanya bersifat deskriptif tetapi juga menjelaskan secara kritis konteks, aktor, dan struktur institusional yang membentuk praktik kebijakan ketahanan pangan di Merauke. Untuk menjamin validitas temuan, digunakan teknik triangulasi antar sumber data dan metode, serta *member checking* dengan informan utama guna mengonfirmasi interpretasi peneliti. Melalui pendekatan ini, hasil analisis tidak hanya menggambarkan kondisi empiris, tetapi juga

membangun kerangka konseptual yang memperkuat kontribusi teoretis dan praktis artikel dalam wacana administrasi publik dan ketahanan pangan daerah.

Untuk menjaga validitas hasil penelitian, digunakan pendekatan triangulasi yang mencakup triangulasi sumber (Turner and Turner 2009), metode, dan teori guna memastikan konsistensi serta kedalaman informasi yang diperoleh dari berbagai aktor dan dokumen kebijakan. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan data dari informan utama, seperti pejabat pemerintah daerah, pelaku program ketahanan pangan, dan masyarakat lokal, dengan observasi lapangan dan data dokumenter. Triangulasi metode melibatkan kombinasi wawancara mendalam, observasi partisipatif, dan studi dokumen, sedangkan triangulasi teori digunakan untuk menguji kesesuaian temuan dengan kerangka konseptual tentang kebijakan publik dan administrasi pembangunan pangan. Proses validasi lebih lanjut dilakukan melalui teknik member checking, di mana peneliti memberikan kesempatan kepada informan kunci untuk meninjau dan memberikan umpan balik terhadap interpretasi awal data guna meminimalkan bias dan kesalahan persepsi. Selain itu, diterapkan *audit trail* secara sistematis untuk merekam jejak analisis dan proses pengambilan keputusan metodologis, sehingga menjamin transparansi dan replikabilitas penelitian. Dalam aspek etika, penelitian ini menjunjung tinggi prinsip-prinsip etika penelitian sosial dengan memastikan bahwa setiap partisipasi dilakukan secara sukarela melalui *informed consent*, menjaga kerahasiaan identitas dan data informan, serta memberikan hak penuh kepada responden untuk menarik diri dari proses kapan pun tanpa konsekuensi. Kepatuhan terhadap etika ini penting tidak hanya sebagai standar ilmiah, tetapi juga sebagai bentuk penghormatan terhadap nilai-nilai lokal dan hak-hak masyarakat yang menjadi subjek penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagian hasil Strategi ketahanan pangan di Kabupaten Merauke secara formal diintegrasikan ke dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Strategis (Renstra) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), dan dokumen kebijakan sektoral lainnya. Perencanaan ini menunjukkan adanya komitmen pemerintah daerah dalam menjadikan ketahanan pangan sebagai prioritas pembangunan. Namun, temuan penelitian menunjukkan bahwa formulasi strategi masih bersifat normatif dan belum sepenuhnya dikembangkan dalam bentuk indikator yang operasional, terutama dalam aspek ketersediaan, distribusi, aksesibilitas, dan stabilitas pangan. Hal ini berdampak pada lemahnya mekanisme pengukuran kinerja serta kesenjangan antara perencanaan dan implementasi kebijakan di lapangan. Selain itu, perencanaan daerah belum sepenuhnya merefleksikan kondisi sosio-ekologis khas Merauke, seperti struktur kepemilikan tanah adat, budaya subsisten masyarakat lokal, dan keterbatasan infrastruktur distribusi. Kurangnya pelibatan aktor non-pemerintah, seperti organisasi petani, lembaga adat, dan akademisi lokal dalam proses penyusunan strategi juga menjadi faktor yang memperlemah efektivitas kebijakan. Oleh karena itu, diperlukan perumusan ulang strategi ketahanan pangan yang lebih responsif, berbasis bukti, dan inklusif secara sosial, agar perencanaan tidak hanya bersifat administratif tetapi benar-benar berdampak pada sistem pangan daerah yang tangguh.

Tabel 1. Integrasi Ketahanan Pangan dalam Dokumen Perencanaan Daerah Kabupaten Merauke

Dokumen Perencanaan	Tujuan Terkait Ketahanan Pangan	Kelemahan yang Ditemukan	Catatan Strategis
RPJMD 2021–2026	Menjamin ketersediaan dan distribusi pangan	Formulasi indikator kinerja masih umum dan tidak terukur	Perlu disertai target kuantitatif dan spasial
Renstra Dinas Ketahanan Pangan	Meningkatkan cadangan dan ketahanan pangan masyarakat	Fokus pada <i>output</i> , bukan pada hasil jangka panjang	Perlu orientasi pada <i>outcome</i> dan dampak sosial
Rencana Aksi Daerah (RAD) Pangan	Mendorong sinergi lintas sektor dan ketahanan komunitas	Minim partisipasi masyarakat dan data lokal	Harus disusun berbasis data partisipatif dan integrasi sektor
RKPD Tahunan	Mendukung kegiatan penguatan produksi pangan	Dominasi program fisik, tanpa penguatan kelembagaan lokal	Harus diselaraskan dengan pendekatan tata kelola

Tabel 1 menunjukkan bahwa strategi ketahanan pangan di Kabupaten Merauke telah diakomodasi dalam berbagai dokumen perencanaan daerah, namun masih terdapat kelemahan substansial dalam hal formulasi, pelaksanaan, dan evaluasi. RPJMD dan Renstra dinas teknis cenderung memuat tujuan yang bersifat umum tanpa indikator kinerja yang spesifik dan terukur, sehingga menyulitkan proses pemantauan dan akuntabilitas kebijakan. Selain itu, Rencana Aksi Daerah (RAD) dan RKPD tahunan lebih menekankan pada kegiatan fisik dan sektoral, tanpa integrasi kelembagaan dan partisipasi masyarakat yang memadai. Ketiadaan data lokal yang kuat dan rendahnya pelibatan aktor non-pemerintah juga menyebabkan strategi yang disusun kurang responsif terhadap kondisi riil di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan pembaruan pendekatan perencanaan yang lebih inklusif, berbasis data, dan adaptif terhadap dinamika sosial serta ekosistem lokal untuk memperkuat efektivitas kebijakan ketahanan pangan di tingkat daerah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sinergi lintas sektor dalam perumusan dan implementasi program ketahanan pangan di Kabupaten Merauke masih bersifat parsial dan tidak berkelanjutan. Meskipun terdapat inisiatif kerja sama antarorganisasi perangkat daerah (OPD) seperti Dinas Ketahanan Pangan, Dinas Pertanian, Dinas Sosial, dan Bappeda, koordinasi yang terjadi cenderung bersifat ad hoc dan belum melembaga dalam platform kolaboratif yang konsisten. Ketidakterhubungan antarprogram menyebabkan tumpang tindih kegiatan, alokasi anggaran yang tidak efisien, dan lemahnya pengawasan hasil. Faktor struktural yang memengaruhi kondisi ini meliputi belum adanya regulasi daerah yang memayungi sinergi antarsektor secara formal, keterbatasan forum komunikasi lintas dinas, serta minimnya insentif kelembagaan untuk kolaborasi. Selain itu, peran sektor swasta dan masyarakat sipil belum dioptimalkan dalam ekosistem tata kelola pangan, padahal keterlibatan multipihak sangat penting untuk memastikan program ketahanan pangan bersifat inklusif dan berkelanjutan. Ketergantungan pada pendekatan sektoral yang birokratis juga menghambat fleksibilitas kebijakan dalam merespons dinamika kebutuhan pangan lokal yang bersifat kompleks. Oleh karena itu, dibutuhkan strategi penguatan tata kelola kolaboratif yang berbasis pada kejelasan peran, pembagian sumber daya yang adil, serta penguatan kapasitas koordinatif antarinstansi pemerintah dan mitra non-pemerintah.

Tabel 2 Analisis Sinergi Lintas Sektor dalam Program Ketahanan Pangan di Kabupaten Merauke

Aspek Evaluasi	Temuan Lapangan	Dampak terhadap Ketahanan Pangan
Pola koordinasi antar-OPD	Bersifat tidak rutin, bergantung pada proyek tertentu	Minim sinergi perencanaan dan pelaksanaan program
Forum lintas sektor	Tidak terlembaga secara formal (tidak ada forum tetap/periodik)	Lemahnya integrasi kebijakan dan monitoring bersama
Peran sektor swasta dan LSM	Terlibat secara sporadis, tanpa mekanisme kolaborasi resmi	Potensi kontribusi tidak optimal, program tidak inklusif
Regulasi pendukung sinergi	Belum tersedia Perda atau SK Bupati yang memayungi sinergi antarsektor	Rendahnya kepastian hukum untuk kolaborasi jangka panjang
Insentif dan mekanisme pendukung kolaborasi	Tidak ada anggaran khusus atau <i>reward</i> sistem untuk sinergi antarinstansi	Rendahnya motivasi dan komitmen organisasi terhadap kerja lintas sektor

Tabel 2 memperjelas berbagai kendala struktural dan kelembagaan yang menghambat efektivitas sinergi lintas sektor dalam pelaksanaan program ketahanan pangan di Kabupaten Merauke. Koordinasi antarorganisasi perangkat daerah (OPD) cenderung tidak berkelanjutan dan hanya terjadi saat ada program proyek tertentu, sehingga integrasi perencanaan dan eksekusi program menjadi lemah. Tidak adanya forum formal lintas sektor menyebabkan kurangnya ruang dialog reguler untuk menyatukan visi, menyinkronkan kegiatan, dan melakukan evaluasi bersama. Selain itu, keterlibatan sektor swasta dan LSM masih terbatas, sehingga potensi inovasi dan kontribusi dari luar pemerintahan belum dimanfaatkan secara optimal. Lemahnya kerangka regulasi dan minimnya insentif kelembagaan juga berkontribusi terhadap rendahnya komitmen antarinstansi untuk berkolaborasi secara berkelanjutan. Kondisi ini menunjukkan bahwa ketahanan pangan bukan hanya persoalan teknis produksi dan distribusi, tetapi juga sangat bergantung pada keberfungsian tata kelola kelembagaan dan kemauan politik untuk membangun kolaborasi lintas sektor secara terstruktur.

Kapasitas administrasi publik di Kabupaten Merauke menunjukkan sejumlah tantangan struktural yang berdampak langsung terhadap efektivitas implementasi kebijakan ketahanan pangan. Penelitian ini menemukan bahwa birokrasi daerah masih menghadapi keterbatasan dalam tiga aspek utama: kualitas sumber daya manusia, alokasi anggaran yang tidak proporsional, serta minimnya infrastruktur pendukung pengelolaan program pangan. Meskipun dokumen perencanaan daerah telah memuat agenda strategis ketahanan pangan, pelaksanaannya di lapangan seringkali terkendala oleh rendahnya kompetensi teknis aparatur, khususnya dalam aspek manajemen program lintas sektor dan pemanfaatan data berbasis spasial untuk perencanaan pangan. Selain itu, fragmentasi tugas antarlembaga dan tumpang tindih kewenangan menyebabkan lemahnya koordinasi horizontal maupun vertikal dalam birokrasi daerah. Hal ini diperparah oleh belum adanya sistem *monitoring* dan evaluasi terpadu yang dapat mengukur efektivitas capaian program secara berkelanjutan. Secara umum, kelemahan dalam kapasitas administratif ini menunjukkan bahwa keberhasilan strategi ketahanan pangan tidak hanya ditentukan oleh kebijakan substantif, tetapi juga oleh kesiapan sistem birokrasi sebagai pelaksana utama kebijakan publik. Temuan ini menggarisbawahi perlunya reformasi kapasitas institusional yang mencakup peningkatan kompetensi SDM, desain kelembagaan yang sinergis, dan pembentukan mekanisme kerja yang adaptif terhadap konteks sosial-lokal.

Tabel 3 Tantangan Kapasitas Administrasi Publik dalam Implementasi Strategi Ketahanan Pangan di Merauke

Aspek Kapasitas	Temuan Lapangan	Dampak terhadap Program Pangan	Rekomendasi Strategis
Sumber Daya Manusia (SDM)	Rendahnya kompetensi teknis dan manajerial aparatur di sektor ketahanan pangan	Kualitas implementasi rendah, tidak mampu mengelola sinergi program multisektor	Pelatihan terpadu dan rekrutmen berbasis kompetensi teknis & lokalitas
Alokasi Anggaran	Dana ketahanan pangan terbatas dan tidak dialokasikan secara prioritas	Keterbatasan program pangan strategis di tingkat desa	Reorientasi penganggaran berbasis kinerja dan kebutuhan lokal
Kelembagaan dan Koordinasi	Fragmentasi kewenangan antarlembaga dan tumpang tindih peran	Minim sinergi lintas sektor; lemahnya integrasi program	Penyusunan peta peran dan SOP koordinasi antarinstitusi
Sistem Monitoring dan Evaluasi	Tidak ada sistem pemantauan terpadu berbasis data	Program tidak dievaluasi secara obyektif dan berkelanjutan	Digitalisasi Monev dan pelibatan perguruan tinggi lokal sebagai mitra

Tabel 3 merangkum empat aspek utama tantangan kapasitas administrasi publik yang secara signifikan memengaruhi efektivitas implementasi strategi ketahanan pangan di Merauke. Temuan lapangan menunjukkan bahwa rendahnya kompetensi teknis aparatur, keterbatasan alokasi anggaran, lemahnya koordinasi kelembagaan, serta ketiadaan sistem monitoring yang terintegrasi telah menjadi penghambat utama. Dampak dari persoalan tersebut mencakup rendahnya kualitas pelaksanaan program, minimnya kolaborasi lintas sektor, dan kurangnya evaluasi berbasis data dalam pengambilan keputusan kebijakan pangan. Oleh karena itu, dibutuhkan strategi reformasi administratif yang mencakup peningkatan kapasitas SDM, alokasi anggaran yang berbasis kebutuhan lokal, penyusunan sistem koordinasi yang jelas, serta pembangunan sistem evaluasi berbasis teknologi dan partisipatif untuk menjamin keberlanjutan program ketahanan pangan.

Peran kelembagaan lokal dan kearifan komunitas dalam mewujudkan ketahanan pangan di Merauke menunjukkan potensi strategis yang belum sepenuhnya diintegrasikan dalam kebijakan publik formal. Penelitian ini menemukan bahwa tokoh adat, lembaga kampung, serta kelompok tani tradisional memiliki pengetahuan lokal yang mendalam mengenai siklus tanam, konservasi lahan, dan pengelolaan air berbasis ekosistem lokal. Namun, peran mereka dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan kebijakan daerah masih bersifat simbolik dan tidak terlembagakan secara sistemik. Ketidakserasian antara pendekatan teknokratik pemerintah dengan nilai-nilai lokal sering kali memicu resistensi sosial terhadap program ketahanan pangan yang dianggap tidak kontekstual, seperti proyek *food estate*. Selain itu, belum ada mekanisme formal yang menjembatani dialog antara birokrasi dan masyarakat adat secara berkelanjutan. Dalam beberapa kasus, inisiatif berbasis komunitas yang sukses justru muncul di luar sistem formal, mengandalkan solidaritas sosial, praktik gotong royong, serta pengalaman kolektif dalam mengelola sumber daya pangan. Hal ini menegaskan bahwa penguatan ketahanan pangan di wilayah seperti Merauke tidak dapat dipisahkan dari rekognisi terhadap kapasitas kelembagaan lokal dan integrasi kearifan komunitas ke dalam desain kebijakan. Oleh karena itu, diperlukan desain kebijakan yang lebih partisipatif, berbasis pengakuan atas hak dan pengetahuan lokal, serta penguatan kelembagaan hibrid yang menggabungkan struktur formal dan non-formal secara sinergis.

Tabel 4 Peran dan Tantangan Kelembagaan Lokal dalam Ketahanan Pangan di Merauke

Aspek	Temuan Lapangan	Implikasi Kebijakan
Tokoh Adat dan Kepala Kampung	Memiliki pengetahuan ekologis lokal, tetapi tidak dilibatkan dalam perencanaan program	Perlu mekanisme konsultasi dan pelibatan formal dalam forum kebijakan daerah
Kelompok Tani Tradisional	Mengembangkan pola tanam berbasis musim dan ekosistem mikro	Potensi kolaborasi teknis dengan penyuluh pertanian untuk integrasi praktik lokal
Lembaga Adat	Menjadi penjaga norma-norma konservasi lahan dan air	Diperlukan regulasi daerah yang mengakui dan melindungi peran lembaga adat
Partisipasi Komunitas	Aktif dalam kegiatan swadaya pangan, tetapi tidak terintegrasi dalam sistem formal	Perlu model kelembagaan hibrid berbasis kolaborasi antara negara dan komunitas
Tantangan Utama	Dominasi pendekatan <i>top-down</i> dan belum adanya pengakuan hukum atas hak kolektif	Desain ulang kebijakan yang lebih kontekstual dan responsif terhadap dinamika lokal

Tabel 4 menunjukkan bahwa berbagai aktor kelembagaan lokal di Merauke memiliki kontribusi signifikan dalam mendukung ketahanan pangan berbasis komunitas, meskipun belum sepenuhnya diakomodasi dalam kebijakan formal. Tokoh adat dan kepala kampung memiliki peran sentral dalam pengelolaan ekosistem dan distribusi sumber daya pangan, namun keterlibatannya masih bersifat informal. Kelompok tani tradisional menunjukkan adaptasi yang baik terhadap kondisi ekologis setempat melalui sistem tanam berbasis musim, namun kolaborasi teknis dengan pemerintah belum optimal. Lembaga adat berfungsi sebagai penjaga norma ekologis, tetapi tidak memiliki landasan hukum yang kuat untuk mengintervensi kebijakan publik. Selain itu, partisipasi komunitas dalam praktik pangan swadaya berjalan aktif, namun terfragmentasi dari sistem kelembagaan daerah. Tantangan utama yang diidentifikasi adalah dominasi pendekatan *top-down* dalam perumusan kebijakan serta absennya pengakuan formal terhadap hak-hak kolektif masyarakat lokal. Temuan ini menegaskan perlunya desain kebijakan yang lebih inklusif dan kontekstual melalui penguatan model kelembagaan hibrid yang mengintegrasikan nilai-nilai lokal ke dalam struktur pemerintahan daerah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat ketidaksinkronan antara kebijakan ketahanan pangan yang digulirkan oleh pemerintah pusat dan implementasinya di tingkat daerah, khususnya di Kabupaten Merauke. Salah satu contoh utama adalah *program food estate* yang digagas secara nasional, namun dalam praktiknya tidak sepenuhnya mempertimbangkan kondisi sosial, budaya, dan ekologis khas Merauke sebagai wilayah dengan keberadaan komunitas adat dan sistem agraria tradisional. Ketidaksesuaian ini terlihat dari minimnya pelibatan pemerintah daerah dalam proses perumusan kebijakan, sehingga berdampak pada rendahnya relevansi program terhadap kebutuhan lokal. Selain itu, kebijakan pusat cenderung bersifat *top-down* dan teknokratik, sementara pemerintah daerah memiliki keterbatasan kewenangan dan sumber daya dalam melakukan adaptasi kebijakan agar selaras dengan konteks lokal. Perbedaan orientasi antara target nasional (seperti peningkatan produksi skala besar) dan kebutuhan lokal (seperti penguatan akses dan keberlanjutan ekosistem) juga menjadi faktor utama kegagalan harmonisasi implementasi. Dalam konteks ini, sinergi vertikal antarlevel pemerintahan masih lemah, ditandai dengan rendahnya koordinasi dalam perencanaan, *monitoring*, dan evaluasi. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme integrasi kebijakan yang lebih inklusif, adaptif, dan berbasis kewilayahan agar strategi ketahanan pangan benar-benar mampu menjawab tantangan dan potensi lokal.

Tabel 5 Ketidaksinkronan Kebijakan Pusat dan Implementasi Daerah di Merauke

Aspek	Kebijakan Pusat	Implementasi di Daerah (Merauke)	Dampak yang Terjadi
Desain Program	Food estate skala besar berbasis korporasi	Keterbatasan lahan produktif; konflik dengan wilayah adat	Penolakan lokal; konflik agraria
Proses Perumusan Kebijakan	Sentralistik, teknokratik, dan berbasis indikator makro	Minim pelibatan pemda dan komunitas lokal	Rendahnya rasa kepemilikan daerah terhadap program
Orientasi Tujuan	Produksi massal dan ekspor pangan	Kebutuhan lokal lebih ke akses pangan dan keberlanjutan	Ketidaksesuaian arah pembangunan
Kewenangan Implementasi	Ditentukan oleh kementerian teknis pusat	Daerah hanya sebagai pelaksana teknis	Rendahnya adaptasi terhadap konteks lokal
Mekanisme Evaluasi	Evaluasi kuantitatif dan <i>output-oriented</i>	Tidak sesuai dengan dinamika sosial-ekologis daerah	Ketimpangan penilaian keberhasilan program

Tabel 5 mengilustrasikan berbagai bentuk ketidaksinkronan antara kebijakan pusat dan implementasinya di tingkat daerah, khususnya di Merauke. Ketidaksesuaian ini tampak pada aspek desain program yang bersifat sentralistik dan berorientasi korporasi, sementara kondisi lokal justru lebih membutuhkan pendekatan partisipatif dan berbasis lahan adat. Proses perumusan kebijakan yang tidak melibatkan aktor lokal menyebabkan rendahnya rasa kepemilikan terhadap program-program pusat, yang pada akhirnya memicu resistensi masyarakat. Selain itu, perbedaan orientasi tujuan—antara target produksi nasional dan kebutuhan akses pangan lokal—menyebabkan kebijakan tidak kontekstual. Keterbatasan kewenangan implementatif di tingkat daerah semakin memperkuat jarak antara perumusan kebijakan dan pelaksanaannya. Akibatnya, mekanisme evaluasi yang digunakan pemerintah pusat sering kali tidak mencerminkan keberhasilan substantif di tingkat akar rumput, melainkan hanya menilai capaian administratif dan output kuantitatif.

Meskipun terdapat berbagai tantangan dalam sinergi kebijakan dan administrasi publik di Merauke, penelitian ini menemukan beberapa praktik baik (*best practices*) yang berpotensi direplikasi sebagai model strategi ketahanan pangan berbasis lokal. Salah satu contohnya adalah pengembangan program pangan mandiri di tingkat kampung yang memanfaatkan potensi lokal, seperti diversifikasi pangan berbasis sagu, ubi, dan jagung, yang dikelola melalui kerja sama antara pemerintah kampung, kelompok tani, dan pendamping teknis dari lembaga swadaya masyarakat. Inisiatif ini mampu meningkatkan ketahanan pangan rumah tangga secara signifikan tanpa ketergantungan pada bantuan eksternal. Selain itu, pembentukan lumbung pangan komunitas di beberapa kampung adat menunjukkan keberhasilan integrasi kearifan lokal dengan pendekatan administrasi modern. Program ini berjalan efektif ketika terdapat kepemimpinan lokal yang responsif, kejelasan peran antaraktor, dukungan pendampingan teknis, serta akses terhadap data kebutuhan pangan masyarakat. Keberhasilan inisiatif-inisiatif ini menunjukkan bahwa model desentralisasi partisipatif yang menghormati struktur sosial lokal dapat menjadi alternatif strategi pembangunan pangan yang inklusif dan berkelanjutan. Dengan mendokumentasikan dan menganalisis praktik-praktik tersebut, pemerintah daerah dapat mengembangkan sistem pembelajaran kelembagaan yang memungkinkan replikasi dan penguatan kelembagaan pangan lokal secara sistemik.

Tabel 6 Praktik Baik Strategi Ketahanan Pangan Lokal di Kabupaten Merauke

Nama Inisiatif	Pelaksana	Komponen Kunci	Dampak Terukur	Faktor Keberhasilan
Program Pangan Mandiri Kampung	Pemerintah kampung + Kelompok Tani	Diversifikasi pangan lokal, pendampingan teknis, swakelola	Meningkatkan ketahanan pangan 60% RT di kampung	Dukungan LSM, partisipasi warga, akses lahan produktif
Lumbung Pangan Komunitas Adat	Tokoh adat + Pemuda kampung + Dinas Terkait	Penyimpanan pangan, distribusi darurat, basis adat dan lokal	Menurunkan kerentanan pangan saat paceklik 40%	Legitimasi adat, dukungan teknis, mekanisme transparan
Sekolah Lapang Pangan Berkelanjutan	Dinas Pertanian + Petani muda	Pelatihan pertanian lestari, budidaya berbasis ekosistem lokal	Transfer pengetahuan antar generasi, panen meningkat 30%	Konsistensi pelatihan, teknologi sederhana, partisipasi remaja
Pasar Pangan Lokal Berkala	BUMDes + Perempuan pelaku usaha lokal	Akses pasar hasil pertanian lokal, integrasi ekonomi komunitas	Pendapatan petani dan UMKM naik 25%	Dukungan modal awal, manajemen BUMDes, keterlibatan perempuan

Tabel 6 “Praktik Baik Strategi Ketahanan Pangan Lokal di Kabupaten Merauke” menggambarkan keberhasilan inisiatif berbasis komunitas yang mampu meningkatkan ketahanan pangan melalui pendekatan partisipatif dan kontekstual. Setiap inisiatif menunjukkan adanya kolaborasi lintas aktor, mulai dari pemerintah kampung, kelompok tani, tokoh adat, hingga perempuan pelaku usaha lokal, yang secara aktif terlibat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi program. Komponen kunci seperti diversifikasi pangan lokal, penguatan kelembagaan adat, pelatihan pertanian berkelanjutan, serta pengembangan pasar lokal menjadi faktor utama dalam mendorong peningkatan produksi, distribusi, dan akses pangan. Hasil terukur dari setiap praktik menunjukkan kontribusi nyata terhadap pengurangan kerentanan pangan, peningkatan pendapatan, dan penguatan kemandirian komunitas. Temuan ini menegaskan bahwa strategi ketahanan pangan yang berbasis pada kekuatan lokal dan didukung administrasi publik yang responsif memiliki potensi besar untuk direplikasi di wilayah lain dengan karakteristik serupa.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketahanan pangan di Kabupaten Merauke tidak semata ditentukan oleh ketersediaan sumber daya alam atau input teknis, tetapi sangat bergantung pada kualitas tata kelola kebijakan dan administrasi publik yang bersinergi. Oleh karena itu, diperlukan serangkaian perbaikan strategis yang bersifat struktural dan institusional. Pertama, perlu dilakukan penguatan kelembagaan lintas sektor melalui pembentukan forum koordinasi tetap yang melibatkan perangkat daerah, aktor adat, akademisi, dan pelaku usaha, guna memastikan integrasi kebijakan secara horizontal dan vertikal. Kedua, otonomi kebijakan pangan di tingkat lokal harus diperkuat melalui model desentralisasi adaptif, yang memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk menyesuaikan kebijakan pusat dengan kondisi sosial-ekologis setempat. Ketiga, pembangunan sistem informasi pangan daerah berbasis data spasial dan temporal menjadi urgensi untuk menunjang perencanaan berbasis bukti dan mitigasi risiko pangan. Keempat, inovasi kolaboratif antara negara dan masyarakat adat perlu difasilitasi secara formal dalam kerangka kebijakan daerah, untuk menggabungkan pendekatan modern dan kearifan lokal dalam pengelolaan pangan yang berkelanjutan. Rekomendasi strategis ini disusun berdasarkan hasil temuan lapangan, praktik terbaik (*best practices*), dan relevansi teoritik, serta disajikan dalam bentuk tabel untuk memperjelas fokus intervensi dan aktor yang terlibat.

Kerangka desentralisasi, pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan ketahanan pangan yang kontekstual dan responsif terhadap kebutuhan lokal. Di Kabupaten Merauke, sinergi kebijakan pangan diwujudkan melalui integrasi program lintas sektor dalam dokumen perencanaan daerah seperti RPJMD dan Renstra OPD. Namun, pelaksanaan di tingkat operasional masih menghadapi tantangan koordinasi horizontal antarinstansi dan lemahnya konsistensi antara kebijakan nasional dan kebutuhan lokal. Hal ini mencerminkan keterbatasan dalam mekanisme desentralisasi fungsional yang belum sepenuhnya memberikan ruang diskresi kepada pemerintah daerah dalam merancang strategi pangan berbasis wilayah. Studi ini mengungkap bahwa keberhasilan sinergi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh struktur regulasi, tetapi juga oleh kapasitas kelembagaan, pola komunikasi antaraktor, dan keberadaan platform koordinasi yang inklusif. Oleh karena itu, menurut (Craig et al. 2017) sinergi kebijakan dalam konteks desentralisasi memerlukan pendekatan *adaptive governance* yang menekankan fleksibilitas kelembagaan, kolaborasi multisektor, dan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Temuan ini memperkuat argumen bahwa tata kelola pangan yang efektif di wilayah perbatasan seperti Merauke mensyaratkan integrasi antara desentralisasi administratif dan otonomi kebijakan substantif yang berbasis lokalitas.

Kapasitas administrasi publik merupakan elemen kunci dalam keberhasilan implementasi program ketahanan pangan di tingkat daerah, termasuk di Kabupaten Merauke. Penelitian ini menunjukkan bahwa kelembagaan birokrasi lokal masih menghadapi berbagai kendala struktural dan fungsional, terutama dalam aspek koordinasi lintas sektor, perencanaan berbasis data, dan efektivitas penganggaran. Kelemahan dalam penyusunan program kerja di tingkat organisasi perangkat daerah (OPD) sebagian besar disebabkan oleh keterbatasan sumber daya manusia yang belum memiliki kompetensi teknis memadai dalam bidang ketahanan pangan, serta minimnya pelatihan berbasis *evidence-based policy*. Selain itu, alokasi anggaran ketahanan pangan masih terfragmentasi pada unit-unit sektoral, sehingga menghambat upaya integrasi program dan mengurangi dampak kebijakan secara agregat. Menurutnya, (Kersting et al. 2009) bahwa, lemahnya sistem monitoring dan evaluasi, serta ketergantungan pada perintah pusat tanpa adaptasi lokal, semakin memperburuk efektivitas tata kelola. Situasi ini menggambarkan keterbatasan *institutional capacity*, menurut (Wachhaus 2009) sebagaimana diuraikan dalam teori administrasi publik kontemporer, di mana kapasitas organisasi publik untuk menyerap kebijakan, mengkoordinasikan aksi, dan melakukan inovasi menjadi prasyarat bagi tata kelola yang tangguh. Oleh karena itu, peningkatan kapasitas administrasi tidak hanya bersifat teknokratis, tetapi juga strategis dalam membentuk fondasi kelembagaan yang memungkinkan sinergi kebijakan dan pencapaian ketahanan pangan yang inklusif dan berkelanjutan.

Salah satu persoalan struktural yang mengemuka dalam strategi ketahanan pangan di Kabupaten Merauke adalah terjadinya fragmentasi lintas sektor yang menghambat integrasi kebijakan secara horizontal maupun vertical menurut (Marín-González et al. 2022). Fragmentasi ini tercermin dari lemahnya sinergi antara instansi teknis seperti Dinas Ketahanan Pangan, Dinas Pertanian, Dinas Perikanan, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), yang bekerja dalam silo institusional masing-masing tanpa koordinasi yang sistemik. Ketiadaan lembaga koordinatif permanen atau forum kolaboratif antarsektor menyebabkan banyak program bersifat tumpang tindih, tidak berkesinambungan, dan kurang responsif terhadap kebutuhan nyata masyarakat lokal. Hal ini sejalan dengan literatur tentang *policy fragmentation* yang menekankan bahwa absennya koherensi antarinstansi dapat melemahkan efektivitas tata kelola dan menciptakan inefisiensi alokasi sumber daya (Cejudo and Michel 2017). Selain itu, interaksi vertikal antara pemerintah daerah dan pusat pun sering kali bersifat normatif dan satu arah, sehingga tidak membuka ruang diskresi atau penyesuaian substansi kebijakan sesuai dengan kompleksitas lokal. Minimnya wadah

komunikasi terstruktur antara pemerintah daerah dan aktor non-negara seperti lembaga adat, LSM lokal, dan sektor swasta agribisnis juga menjadi penghambat dalam membangun ekosistem kebijakan yang inklusif. Dalam konteks Merauke, hal ini berdampak langsung pada kurangnya dukungan kelembagaan terhadap inisiatif komunitas dan lemahnya monitoring serta evaluasi kebijakan pangan lintas wilayah. Oleh karena itu, reformasi kelembagaan melalui pembentukan forum koordinasi multiaktor yang berbasis pada prinsip *network governance* menjadi kebutuhan mendesak untuk mengatasi disintegrasi kebijakan, memperkuat kolaborasi intersektoral, dan meningkatkan ketahanan pangan secara berkelanjutan di tingkat lokal.

Ketimpangan antara arah kebijakan nasional dan kebutuhan lokal dalam konteks ketahanan pangan di Kabupaten Merauke mencerminkan persoalan struktural dalam desain dan implementasi kebijakan publik yang tidak kontekstual. Pemerintah pusat cenderung mengadopsi pendekatan *top-down* melalui program-program seperti *food estate*, yang berorientasi pada produktivitas dan ekspansi lahan skala besar. Namun, menurut (Berrio-Giraldo, Villegas-Palacio, and Arango-Aramburo 2021) pendekatan ini kerap mengabaikan dinamika sosial-ekologis lokal, termasuk hak ulayat masyarakat adat, keberlanjutan lahan basah, serta sistem pertanian tradisional yang telah lama diwariskan secara turun-temurun. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar implementasi program pangan skala besar di Merauke tidak dibarengi dengan analisis kebutuhan lokal secara mendalam, sehingga menimbulkan resistensi masyarakat, konflik lahan, hingga degradasi ekosistem. Ketimpangan ini menegaskan perlunya mekanisme *policy adaptation* yang memungkinkan pemerintah daerah memiliki ruang diskresi dalam menyesuaikan kebijakan pusat dengan karakteristik lokal yang unik. Dalam kerangka *context-sensitive governance*, efektivitas kebijakan ketahanan pangan tidak hanya ditentukan oleh presisi teknokratik perencanaan nasional, tetapi juga oleh sejauh mana kebijakan tersebut dapat diinternalisasi oleh komunitas lokal sebagai bagian dari kebutuhan, nilai, dan pengetahuan mereka. Oleh karena itu, sinkronisasi antara kebijakan makro dan realitas mikro harus menjadi agenda utama dalam reformasi tata kelola pangan nasional, agar tidak hanya menjawab isu produksi, tetapi juga keadilan distribusi, pengakuan budaya lokal, dan kelestarian sumber daya jangka panjang.

Peran strategis masyarakat adat dalam mewujudkan ketahanan pangan di Kabupaten Merauke merupakan aspek penting yang selama ini kurang mendapat tempat dalam arsitektur kebijakan formal. Padahal, komunitas adat di wilayah ini memiliki sistem pengetahuan lokal yang telah teruji dalam pengelolaan lahan, adaptasi musim tanam, dan pemanfaatan sumber daya alam secara lestari. Pengetahuan lokal tersebut meliputi praktik agroekologi tradisional, rotasi tanaman berbasis kalender adat, serta sistem distribusi pangan kolektif yang bersifat gotong royong. Namun, dominasi pendekatan teknokratis dalam perencanaan dan implementasi program ketahanan pangan sering kali mengabaikan basis pengetahuan komunitas, sehingga menimbulkan resistensi sosial serta ketidaksesuaian program dengan konteks lokal. Penelitian ini menemukan bahwa marginalisasi masyarakat adat bukan hanya bersifat struktural, tetapi juga epistemologis, di mana kebijakan publik cenderung menstandarkan solusi tanpa mengakui keragaman pengetahuan yang hidup di tingkat komunitas. Dalam kerangka ini, menurut (O'Neill and Smith 2012) teori pengakuan sosial (*recognition theory*), kondisi ini mencerminkan kegagalan negara dalam mengakui identitas, pengetahuan, dan hak partisipasi masyarakat adat sebagai bagian dari subjek kebijakan. Oleh karena itu, strategi ketahanan pangan yang efektif di Merauke harus bersifat inklusif, dengan memberi ruang formal bagi masyarakat adat untuk terlibat dalam perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi kebijakan. Integrasi antara sistem pengetahuan lokal dan sistem administrasi modern bukan hanya memperkaya pendekatan ketahanan pangan, tetapi juga membangun legitimasi sosial terhadap intervensi

negara. Dengan demikian, penguatan ketahanan pangan tidak bisa dilepaskan dari penguatan posisi masyarakat adat sebagai aktor utama dalam lanskap tata kelola pangan yang berkelanjutan.

Salah satu temuan penting dalam penelitian ini adalah keberadaan praktik baik (best practices) yang tumbuh secara organik di tingkat lokal, khususnya melalui model lumbung pangan komunitas dan inovasi berbasis desa. Inisiatif-inisiatif ini muncul sebagai bentuk respons masyarakat terhadap tantangan ketersediaan pangan dan dinamika pasar yang tidak stabil, terutama di wilayah-wilayah yang secara geografis terpencil dan rentan secara ekonomi. Di beberapa kampung di Merauke, lumbung pangan komunitas dikelola secara kolektif oleh kelompok tani lokal dengan dukungan kelembagaan adat dan perangkat desa. Lumbung tersebut tidak hanya berfungsi sebagai tempat penyimpanan hasil panen, tetapi juga sebagai mekanisme sosial-ekonomi untuk stabilisasi harga dan penanggulangan krisis pangan musiman. Praktik ini mencerminkan efektivitas pendekatan berbasis masyarakat (community-based approach) yang mengandalkan solidaritas internal, kepercayaan sosial (social trust), dan pembagian peran yang adil antar anggota komunitas. Selain itu, inovasi desa dalam bentuk kebijakan pangan lokal – seperti pembentukan Badan Usaha Milik Kampung (BUMKam) yang fokus pada distribusi pangan dan pemanfaatan lahan pekarangan untuk diversifikasi pangan – memperlihatkan bahwa pemerintah kampung memiliki kapasitas untuk mengembangkan strategi pangan yang kontekstual dan berkelanjutan.

Temuan ini selaras dengan literatur tentang *grassroots innovation* dan *bottom-up governance*, yang menekankan pentingnya inisiatif dari bawah sebagai pelengkap atau bahkan koreksi terhadap pendekatan teknokratik dari atas (*top-down*). Keberhasilan praktik-praktik ini juga ditopang oleh keberadaan pemimpin lokal yang visioner, jejaring sosial yang kuat, dan dukungan non-formal dari LSM serta lembaga keagamaan. Namun demikian, replikasi praktik baik ini masih menghadapi hambatan struktural, seperti terbatasnya dukungan kebijakan dari tingkat kabupaten, lemahnya insentif fiskal, serta tidak adanya sistem dokumentasi dan evaluasi berbasis data. Oleh karena itu, strategi ketahanan pangan daerah perlu memberikan ruang dan dukungan lebih besar terhadap inovasi komunitas, dengan cara memperkuat kapasitas kelembagaan desa, mengintegrasikan praktik lokal ke dalam sistem perencanaan daerah, serta membangun sistem pendampingan dan insentif yang berkelanjutan. Dengan demikian, praktik baik ini dapat bertransformasi dari inisiatif lokal menjadi model kebijakan replikatif yang berkontribusi signifikan terhadap ketahanan pangan di wilayah perbatasan seperti Merauke.

Salah satu kendala struktural utama dalam mewujudkan ketahanan pangan daerah di Kabupaten Merauke adalah bahwa menurut, (Chandan, John, and Potdar 2023) lemahnya sistem data dan informasi pangan yang belum terkelola secara optimal. Ketiadaan sistem informasi terpadu menyebabkan berbagai program intervensi pangan berjalan tanpa dukungan data spasial, temporal, dan sosial yang akurat. Hal ini berdampak pada ketidaktepatan perencanaan, inefisiensi distribusi sumber daya, serta kesulitan dalam memprediksi dan mengantisipasi krisis pangan lokal, terutama di wilayah-wilayah pedalaman dan rentan iklim. Pemerintah daerah belum memiliki dashboard data pangan yang memadai, baik dari segi validitas data produksi, konsumsi, cadangan pangan, hingga kerentanan rumah tangga terhadap guncangan pasokan. Situasi ini memperlemah pendekatan perencanaan berbasis bukti (*evidence-based policy*) dan memperbesar ketergantungan pada estimasi manual yang rentan bias. Dalam perspektif tata kelola modern, lemahnya sistem informasi ini menunjukkan rendahnya kapasitas digital administrasi publik lokal serta belum adanya integrasi antar-sumber data dari instansi teknis, BPS, penyuluh lapangan, dan masyarakat. Padahal, studi-studi terdahulu menunjukkan bahwa keberhasilan ketahanan pangan lokal sangat berkorelasi dengan keberadaan sistem informasi pangan yang adaptif, real-time, dan terhubung dengan sistem peringatan dini. Oleh karena itu, diperlukan reformasi sistemik melalui pengembangan platform digital ketahanan pangan

daerah yang tidak hanya mencakup data produksi dan konsumsi, tetapi juga indikator sosial-ekonomi dan ekologi lokal. Platform ini seyogianya dibangun secara kolaboratif, melibatkan dinas teknis, lembaga riset, serta komunitas pengguna data, guna memastikan akurasi, keberlanjutan, dan keterhubungan data dalam pengambilan keputusan strategis pemerintah daerah.

Arah perbaikan strategis dalam mewujudkan ketahanan pangan di Kabupaten Merauke memerlukan pendekatan sistemik yang tidak hanya memperbaiki aspek teknis produksi pangan, tetapi juga mereformasi tata kelola publik secara menyeluruh. Penelitian ini mengidentifikasi bahwa kelembagaan yang terfragmentasi dan lemahnya kapasitas birokrasi daerah menjadi penghambat utama dalam sinkronisasi kebijakan dan pelaksanaan program pangan. Oleh karena itu, langkah pertama yang direkomendasikan adalah pembentukan forum koordinasi lintas sektor yang bersifat reguler dan institusional, yang melibatkan SKPD terkait, lembaga adat, organisasi masyarakat sipil, serta pelaku usaha lokal. Forum ini penting sebagai ruang deliberatif untuk menyelaraskan tujuan kebijakan, mencegah tumpang tindih program, dan membangun konsensus lintas aktor dalam implementasi kebijakan pangan. Kedua, diperlukan penguatan kapasitas administrasi publik melalui pelatihan teknis, reformasi struktur organisasi perangkat daerah, serta insentif kinerja berbasis *output* untuk aparatur sipil negara yang menangani sektor pangan. Upaya ini sejalan dengan prinsip *performance-based governance*, yang menekankan pentingnya akuntabilitas dan efisiensi dalam pelayanan publik. Ketiga, kebijakan pangan nasional perlu didesentralisasikan secara adaptif agar dapat disesuaikan dengan karakteristik sosial-ekologis lokal. Dalam konteks Merauke sebagai wilayah adat dan perbatasan, otonomi kebijakan menjadi krusial agar pemerintah daerah dapat melakukan diskresi yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat setempat.

Selanjutnya, peran masyarakat adat dan pengetahuan lokal harus dilembagakan ke dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan. Masyarakat adat memiliki sistem pengelolaan pangan berbasis ekosistem yang telah terbukti berkelanjutan secara ekologis dan sosial, namun selama ini tidak terintegrasi dalam sistem kebijakan formal. Untuk itu, dibutuhkan instrumen regulatif yang mengakui dan melindungi praktik pangan adat sebagai bagian dari sistem ketahanan pangan daerah. Terakhir, pembangunan sistem informasi pangan daerah berbasis data spasial dan temporal menjadi krusial untuk mendukung perencanaan berbasis bukti (*evidence-based policymaking*). Sistem ini akan memperkuat fungsi pengawasan, evaluasi, dan prediksi risiko kerawanan pangan secara lebih akurat. Dengan mengintegrasikan kelima elemen tersebut yakni koordinasi kelembagaan, penguatan kapasitas, desentralisasi adaptif, pengakuan masyarakat adat, dan sistem data berbasis teknologi digital pemerintah daerah Merauke dapat membangun tata kelola pangan yang lebih inklusif, resilien, dan berkelanjutan. Pendekatan ini tidak hanya meningkatkan efektivitas kebijakan pangan lokal, tetapi juga memberikan kontribusi konseptual terhadap model tata kelola pangan daerah di wilayah-wilayah perifer dengan kompleksitas sosio-kultural dan geografis yang tinggi.

KESIMPULAN

Penelitian ini menegaskan bahwa ketahanan pangan di Kabupaten Merauke tidak hanya bergantung pada ketersediaan sumber daya dan intervensi teknis, tetapi juga sangat ditentukan oleh kapasitas tata kelola kebijakan dan administrasi publik daerah. Temuan menunjukkan bahwa strategi pemerintah daerah belum sepenuhnya terintegrasi secara lintas sektor, serta masih menghadapi tantangan dalam hal fragmentasi kelembagaan, keterbatasan sumber daya manusia, dan minimnya fleksibilitas dalam mengadaptasi

kebijakan nasional ke dalam konteks lokal. Ketidaksinkronan antara kebijakan pusat dan kebutuhan daerah turut memperlemah efektivitas program, terutama dalam menghadapi kompleksitas sosial-ekologis wilayah adat di Merauke. Di sisi lain, inisiatif lokal seperti lumbung pangan komunitas dan program pangan berbasis desa menunjukkan bahwa terdapat potensi besar dalam memperkuat ketahanan pangan melalui pendekatan partisipatif dan berbasis kearifan lokal. Untuk itu, arah perbaikan strategis yang direkomendasikan meliputi lima aspek utama: pertama, pembentukan forum koordinasi lintas sektor yang bersifat inklusif dan deliberatif; kedua, penguatan kapasitas administrasi publik melalui reformasi kelembagaan dan peningkatan kompetensi aparatur; ketiga, desentralisasi adaptif yang memberikan ruang diskresi bagi daerah dalam menyesuaikan kebijakan pangan nasional dengan kondisi lokal; keempat, pengakuan formal terhadap pengetahuan lokal dan sistem pangan adat sebagai bagian dari kebijakan daerah; dan kelima, pengembangan sistem informasi pangan berbasis data spasial dan real-time untuk mendukung perencanaan dan mitigasi risiko. Dengan mengintegrasikan kelima strategi tersebut, pemerintah daerah dapat membangun tata kelola ketahanan pangan yang lebih inklusif, resilien, dan kontekstual, sekaligus memberikan kontribusi teoretis dan praktis terhadap pengembangan model tata kelola pangan daerah di wilayah perifer Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullahi, Abdulkadir Mohamed, Roice Bwambale Kalengyo, and Abdimalik Ali Warsame. 2024. "The Unmet Demand of Food Security in East Africa: Review of the Triple Challenges of Climate Change, Economic Crises, and Conflicts." *Discover Sustainability* 5(1):244.
- Benjamin, Charles E. 2008. "Legal Pluralism and Decentralization: Natural Resource Management in Mali." *World Development* 36(11):2255–76.
- Berrio-Giraldo, Linda, Clara Villegas-Palacio, and Santiago Arango-Aramburo. 2021. "Understating Complex Interactions in Socio-Ecological Systems Using System Dynamics: A Case in the Tropical Andes." *Journal of Environmental Management* 291:112675.
- Cejudo, Guillermo M., and Cynthia L. Michel. 2017. "Addressing Fragmented Government Action: Coordination, Coherence, and Integration." *Policy Sciences* 50:745–67.
- Chandan, Anulipt, Michele John, and Vidyasagar Potdar. 2023. "Achieving UN SDGs in Food Supply Chain Using Blockchain Technology." *Sustainability* 15(3):2109.
- Clarke, Victoria, and Virginia Braun. 2014. "Thematic Analysis." Pp. 1947–52 in *Encyclopedia of critical psychology*. Springer.
- Craig, Robin Kundis, Ahjond S. Garmestani, Craig R. Allen, Craig Anthony Tony Arnold, Hannah Birgé, Daniel A. DeCaro, Alexander K. Fremier, Hannah Gosnell, and Edella Schlager. 2017. "Balancing Stability and Flexibility in Adaptive Governance: An Analysis of Tools Available in US Environmental Law." *Ecology and Society: A Journal of Integrative Science for Resilience and Sustainability* 22(2):1.
- Eppich, Walter J., Gerard J. Gormley, and Pim W. Teunissen. 2019. "In-Depth Interviews." *Healthcare Simulation Research: A Practical Guide* 85–91.
- Ito, Takeshi, Noer Fauzi Rachman, and Laksmi A. Savitri. 2014. "Power to Make Land Dispossession Acceptable: A Policy Discourse Analysis of the Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE), Papua, Indonesia." *Journal of Peasant Studies* 41(1):29–50.
- Kaae, Susanne, Birthe Søndergaard, Lotte Stig Haugbølle, and Janine Morgall Traulsen. 2010.

- “Development of a Qualitative Exploratory Case Study Research Method to Explore Sustained Delivery of Cognitive Services.” *Pharmacy World & Science* 32:36–42.
- Kersting, Norbert, Janice Caulfield, R. Andrew Nickson, Dele Olowu, and Hellmut Wollmann. 2009. *Local Governance Reform in Global Perspective*. Springer.
- Marín-González, Freddy, Sharmila Rani Moganadas, Ana Judith Paredes-Chacín, Sook Fern Yeo, and Subhacini Subramaniam. 2022. “Sustainable Local Development: Consolidated Framework for Cross-Sectoral Cooperation via a Systematic Approach.” *Sustainability* 14(11):6601.
- Noy, Chaim. 2008. “Sampling Knowledge: The Hermeneutics of Snowball Sampling in Qualitative Research.” *International Journal of Social Research Methodology* 11(4):327–44.
- O’Neill, Shane, and Nicholas H. Smith. 2012. “Recognition Theory as Social Research.” *Investigating the Dynamics of Social Conflict*.
- Turner, Phil, and Susan Turner. 2009. “Triangulation in Practice.” *Virtual Reality* 13:171–81.
- Wachhaus, Aaron. 2009. “Networks in Contemporary Public Administration: A Discourse Analysis.” *Administrative Theory & Praxis* 31(1):59–77.
- Wamsler, Christine, Christopher Luederitz, and Ebba Brink. 2014. “Local Levers for Change: Mainstreaming Ecosystem-Based Adaptation into Municipal Planning to Foster Sustainability Transitions.” *Global Environmental Change* 29:189–201.