

Partisipasi Masyarakat dalam Tata Kelola Ketahanan Pangan Daerah Perbatasan: Model *Collaborative Governance* di Kabupaten Merauke

Rosina Jostina Marise Kebubun

Ilmu Pemerintahan, STISIPOL Yaleka Maro, Merauke, Indonesia

*Email Korespondensi: rosinajostinamarisekebubun@gmail.com

Sejarah Artikel:

Diterima 14-02-2026
Disetujui 24-02-2026
Diterbitkan 26-02-2026

ABSTRACT

This study aims to analyze the role of community participation in food security governance and formulate an effective and contextual collaborative governance model in Merauke Regency, a border region. The study used a qualitative approach with a case study design to deeply understand the dynamics of interactions between actors in the formulation, implementation, and evaluation of food security policies. Data were collected through in-depth interviews with 18 key informants, participant observation, and documentation studies, and then analyzed using thematic analysis. The results indicate that community participation has occurred, but remains at a consultative level and is predominantly confined to the program implementation stage. Involvement in policy planning and oversight is not yet optimal. From a collaborative governance perspective, collaborative forums have been established but have not been institutionalized in a strong and inclusive manner. Capacity imbalances, limited access to information, and suboptimal facilitative leadership are factors that hinder the effectiveness of collaboration. This study proposes a participatory governance model based on strengthening local capacity, institutionalizing multi-actor forums, inclusive leadership, and participatory monitoring mechanisms to strengthen sustainable food security in border regions.

Keywords: Community Participation; Food Security; Collaborative Governance; Border Governance; Public Policy.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis peran partisipasi masyarakat dalam tata kelola ketahanan pangan serta merumuskan model *collaborative governance* yang efektif dan kontekstual di Kabupaten Merauke sebagai wilayah perbatasan. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk memahami secara mendalam dinamika interaksi antar-aktor dalam proses perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan ketahanan pangan. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam terhadap 18 informan kunci, observasi partisipatif, dan studi dokumentasi, kemudian dianalisis menggunakan *thematic analysis*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat telah berlangsung, namun masih berada pada level konsultatif dan dominan pada tahap implementasi program. Keterlibatan dalam perencanaan dan pengawasan kebijakan belum optimal. Dalam perspektif *collaborative governance*, forum kolaboratif telah terbentuk tetapi belum terinstitusionalisasi secara kuat dan inklusif. Ketimpangan kapasitas, keterbatasan akses informasi, serta belum optimalnya kepemimpinan fasilitatif menjadi faktor penghambat efektivitas kolaborasi. Penelitian ini mengusulkan model tata kelola partisipatif berbasis penguatan kapasitas lokal, pelembagaan forum multi-aktor, kepemimpinan inklusif, dan mekanisme monitoring partisipatif guna memperkuat ketahanan pangan secara berkelanjutan di wilayah perbatasan.

Katakunci: Partisipasi Masyarakat; Ketahanan Pangan; Collaborative Governance; Tata Kelola Perbatasan; Kebijakan Publik.

Bagaimana Cara Sitasi Artikel ini:

Kebubun, R. J. M. (2026). Partisipasi Masyarakat dalam Tata Kelola Ketahanan Pangan Daerah Perbatasan: Model Collaborative Governance di Kabupaten Merauke. Jejak Digital: Jurnal Ilmiah Multidisiplin, 2(2), 3438-3449. <https://doi.org/10.63822/wgnsq286>

PENDAHULUAN

Ketahanan pangan dalam dekade terakhir telah berkembang menjadi isu strategis global yang tidak lagi semata berkaitan dengan peningkatan produksi pertanian, tetapi juga dengan stabilitas sistem pangan di tengah krisis multidimensional (Mariyanto 2025). Perubahan iklim yang memicu gagal panen dan degradasi lahan, konflik geopolitik yang mengganggu perdagangan komoditas pangan, serta disrupsi rantai pasok global pascapandemi telah memperlihatkan rapuhnya sistem pangan dunia (Jacky Chin et al. 2025). Dalam konteks ini, ketahanan pangan dipahami sebagai kemampuan suatu negara atau wilayah untuk menjamin ketersediaan, akses, pemanfaatan, dan stabilitas pangan secara berkelanjutan. Oleh karena itu, tata kelola pangan yang adaptif dan kolaboratif menjadi kebutuhan mendesak dalam menjawab tantangan global tersebut. Dalam kerangka United Nations melalui agenda Sustainable Development Goals (SDGs), khususnya *Goal 2: Zero Hunger* (Wardani 2025), ketahanan pangan ditempatkan sebagai prioritas pembangunan global yang menekankan penghapusan kelaparan, peningkatan nutrisi, serta penguatan pertanian berkelanjutan. Agenda ini tidak hanya menuntut peningkatan produksi pangan, tetapi juga transformasi tata kelola yang inklusif, partisipatif, dan berkeadilan. Negara-negara didorong untuk membangun sistem pangan yang melibatkan berbagai aktor pemerintah, masyarakat, sektor swasta, dan komunitas lokal dalam proses perencanaan dan implementasi kebijakan. Dengan demikian, ketahanan pangan diposisikan sebagai isu tata kelola (governance issue), bukan sekadar isu teknis pertanian.

Di Indonesia, ketahanan pangan memiliki dimensi yang lebih kompleks karena karakteristik geografis dan sosial yang beragam. Selain persoalan produksi, tantangan utama terletak pada distribusi antarwilayah, aksesibilitas masyarakat terhadap pangan, serta stabilitas harga dan pasokan (Kabuum 2026). Wilayah kepulauan dan kawasan timur Indonesia sering menghadapi hambatan logistik, keterbatasan infrastruktur transportasi, dan ketergantungan pada pasokan dari daerah lain. Oleh sebab itu, pendekatan kebijakan ketahanan pangan di Indonesia perlu mempertimbangkan dimensi spasial dan ketimpangan pembangunan antarwilayah agar tercipta sistem pangan yang adil dan resilien. Kondisi tersebut menjadi semakin krusial di wilayah perbatasan negara, yang memiliki tantangan unik dibandingkan wilayah lain. Keterbatasan infrastruktur dasar, minimnya akses layanan publik, ketimpangan sosial-ekonomi, serta posisi strategis sebagai beranda terdepan negara menjadikan wilayah perbatasan rentan terhadap kerawanan pangan (Nurliani, Minan, and Said 2024). Selain itu, karakteristik sosial masyarakat yang sebagian besar bergantung pada sumber daya lokal dan memiliki struktur adat yang kuat menuntut pendekatan kebijakan yang lebih partisipatif dan kontekstual. Dengan demikian, penguatan tata kelola ketahanan pangan di wilayah perbatasan tidak hanya berkontribusi pada kesejahteraan masyarakat lokal, tetapi juga pada stabilitas nasional dan kedaulatan negara secara keseluruhan.

Kabupaten Kabupaten Merauke merupakan wilayah strategis yang terletak di perbatasan langsung antara Indonesia dan Papua Nugini. Posisi geografis ini menjadikan Merauke tidak hanya penting secara administratif, tetapi juga signifikan dalam perspektif geopolitik dan ketahanan nasional. Sebagai wilayah terluas di Papua Selatan dengan potensi lahan pertanian yang besar, Merauke kerap diposisikan sebagai kawasan andalan dalam penguatan ketahanan pangan kawasan timur Indonesia. Karakteristik agroekologi yang relatif mendukung pengembangan tanaman pangan skala luas menjadikan daerah ini strategis dalam perencanaan pembangunan sektor pertanian nasional. Berbagai program pengembangan pertanian skala besar telah diarahkan ke Merauke sebagai bagian dari kebijakan pangan nasional. Pemerintah pusat maupun daerah mendorong peningkatan produksi beras dan komoditas pangan lainnya melalui intensifikasi dan ekstensifikasi lahan pertanian (Budiman and Santu 2024). Dalam kerangka kebijakan tersebut, Merauke diproyeksikan sebagai lumbung pangan regional yang mampu menopang kebutuhan pangan Papua Selatan

bahkan berkontribusi pada skala nasional. Orientasi kebijakan ini menekankan aspek peningkatan produksi dan optimalisasi sumber daya lahan sebagai strategi utama pencapaian swasembada pangan.

Namun demikian, terdapat paradoks dalam implementasi kebijakan tersebut. Di satu sisi, Merauke memiliki potensi sumber daya alam dan dukungan kebijakan yang besar; di sisi lain, partisipasi masyarakat lokal termasuk masyarakat adat dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan ketahanan pangan belum sepenuhnya optimal. Sejumlah kebijakan masih bersifat top-down dan kurang melibatkan komunitas lokal sebagai aktor utama dalam tata kelola pangan. Kondisi ini berpotensi menimbulkan kesenjangan antara tujuan kebijakan dengan kebutuhan riil masyarakat, serta mempengaruhi keberlanjutan program pembangunan pertanian di tingkat lokal. Secara akademik, sebagian besar studi mengenai ketahanan pangan di Indonesia cenderung berfokus pada aspek produksi, efisiensi pertanian, distribusi, atau analisis ekonomi kebijakan pangan (Sukmawati, Rivaldi, and Mahmiludin 2025). Pendekatan tersebut memberikan kontribusi penting dalam memahami dimensi teknis dan struktural sistem pangan, namun relatif kurang mengeksplorasi dimensi tata kelola dan partisipasi masyarakat. Perspektif governance yang menempatkan masyarakat sebagai subjek kebijakan masih terbatas, terutama dalam konteks wilayah perbatasan yang memiliki karakteristik sosial dan kelembagaan yang khas.

Di sisi lain, literatur mengenai collaborative governance dalam sektor pangan berkembang pesat, tetapi sebagian besar dilakukan dalam konteks perkotaan atau negara maju dengan kapasitas institusional yang relatif stabil. Studi-studi tersebut menekankan pentingnya kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam menciptakan sistem pangan yang inklusif dan berkelanjutan. Namun, penerapan model collaborative governance di wilayah perbatasan yang memiliki kompleksitas sosial, keterbatasan infrastruktur, serta keberadaan masyarakat adat belum banyak dieksplorasi secara empiris. Dengan demikian, terdapat kesenjangan penelitian yang signifikan dalam mengintegrasikan tiga dimensi utama, yakni partisipasi masyarakat lokal, tata kelola kolaboratif, dan konteks wilayah perbatasan berbasis masyarakat adat. Hingga kini, belum banyak penelitian yang secara spesifik menganalisis bagaimana model collaborative governance dapat dirancang dan diimplementasikan untuk memperkuat ketahanan pangan di wilayah perbatasan seperti Merauke. Kekosongan kajian inilah yang menjadi landasan penting bagi penelitian ini, sekaligus membuka ruang kontribusi teoretis dan praktis dalam pengembangan model tata kelola ketahanan pangan yang lebih inklusif dan kontekstual.

Urgensi penelitian ini terletak pada kenyataan bahwa ketahanan pangan di wilayah perbatasan tidak semata-mata merupakan persoalan ekonomi dan peningkatan produksi, melainkan juga berkaitan erat dengan stabilitas sosial, kedaulatan negara, dan ketahanan nasional. Wilayah perbatasan seperti Kabupaten Merauke memiliki posisi strategis sebagai beranda terdepan negara, sehingga kerentanan pangan berpotensi memicu ketimpangan sosial, konflik sumber daya, hingga melemahkan legitimasi negara di tingkat lokal. Dalam konteks tersebut, partisipasi masyarakat menjadi elemen krusial dalam menciptakan kebijakan yang adaptif, responsif, dan berkelanjutan, karena keterlibatan aktor lokal mampu memperkuat rasa memiliki (sense of ownership) serta meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan. Model collaborative governance menawarkan pendekatan yang menekankan sinergi antara pemerintah, masyarakat lokal, sektor swasta, dan organisasi sipil dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki relevansi akademik dalam memperkaya literatur tata kelola kolaboratif di wilayah perbatasan, sekaligus signifikansi strategis bagi perumusan kebijakan ketahanan pangan yang lebih inklusif dan berorientasi pada penguatan ketahanan nasional. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran partisipasi masyarakat dalam tata kelola ketahanan pangan serta merumuskan model *collaborative governance* yang efektif dan kontekstual dalam memperkuat ketahanan pangan di Kabupaten Merauke

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus (case study) untuk memperoleh pemahaman yang mendalam dan kontekstual mengenai dinamika partisipasi masyarakat dalam tata kelola ketahanan pangan di Kabupaten Merauke sebagai wilayah perbatasan. Pendekatan kualitatif dipilih karena memungkinkan peneliti mengeksplorasi secara komprehensif persepsi, pengalaman, serta praktik interaksi antar-aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, yang tidak dapat diukur secara kuantitatif semata. Desain studi kasus relevan digunakan karena penelitian ini berfokus pada fenomena spesifik dalam konteks geografis, sosial, dan kelembagaan tertentu, sehingga mampu menangkap kompleksitas hubungan antara pemerintah daerah, masyarakat lokal, kelompok tani, dan pemangku kepentingan lainnya dalam kerangka collaborative governance. Melalui pendekatan ini, penelitian dapat mengidentifikasi pola kolaborasi, tantangan partisipasi, serta faktor institusional yang mempengaruhi efektivitas tata kelola ketahanan pangan di wilayah perbatasan seperti Merauke.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Merauke, Papua Selatan, yang merupakan wilayah perbatasan langsung antara Indonesia dan Papua Nugini serta memiliki posisi strategis sebagai salah satu sentra produksi pangan di kawasan timur Indonesia. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada karakteristiknya sebagai daerah perbatasan yang menghadapi tantangan struktural dalam pembangunan, seperti keterbatasan infrastruktur, akses distribusi pangan, serta kompleksitas sosial yang melibatkan masyarakat adat dan komunitas lokal. Unit analisis dalam penelitian ini adalah proses tata kelola kebijakan ketahanan pangan, yang mencakup perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan di tingkat daerah. Selain itu, penelitian ini juga menganalisis pola interaksi antar-aktor yang terlibat, termasuk pemerintah daerah, masyarakat lokal, kelompok tani, masyarakat adat, sektor swasta, serta lembaga terkait lainnya, guna memahami dinamika kolaborasi dan partisipasi dalam kerangka collaborative governance. Dengan fokus tersebut, penelitian diharapkan mampu menggambarkan secara komprehensif bagaimana tata kelola ketahanan pangan dijalankan dalam konteks sosial-politik wilayah perbatasan.

Informan dalam penelitian ini ditentukan menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu pemilihan responden secara sengaja berdasarkan pertimbangan kapasitas, keterlibatan, dan pengetahuan mereka terhadap kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Merauke. Kriteria informan meliputi pejabat pemerintah daerah yang memiliki kewenangan dan peran strategis dalam perumusan serta implementasi kebijakan (masing-masing 2 orang dari Dinas Pertanian, 2 orang dari Bappeda, dan 2 orang dari Dinas Ketahanan Pangan), kepala kampung/desa di wilayah sentra produksi pangan (3 orang), perwakilan kelompok tani (4 orang), tokoh masyarakat adat (3 orang), serta perwakilan LSM atau organisasi masyarakat sipil yang bergerak di bidang pemberdayaan dan pangan (2 orang). Dengan demikian, total informan yang diwawancarai dalam penelitian ini berjumlah 18 orang. Jumlah tersebut ditetapkan berdasarkan prinsip *data saturation*, yakni proses pengumpulan data dihentikan ketika informasi yang diperoleh telah menunjukkan pola yang berulang dan tidak ditemukan temuan substantif baru, sehingga dianggap telah merepresentasikan dinamika partisipasi dan tata kelola kolaboratif dalam konteks penelitian.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui tiga metode utama, yaitu wawancara mendalam (in-depth interviews), observasi partisipatif, dan studi dokumentasi. Wawancara mendalam digunakan untuk menggali secara komprehensif persepsi, pengalaman, serta bentuk dan tingkat partisipasi masyarakat dalam proses tata kelola ketahanan pangan, termasuk dinamika interaksi antar-aktor dalam kerangka collaborative governance. Observasi partisipatif dilakukan dengan mengamati secara langsung proses perencanaan dan koordinasi kebijakan, seperti musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang), forum koordinasi lintas sektor, serta aktivitas pertanian berbasis komunitas, guna memahami

praktik kolaborasi dan keterlibatan masyarakat dalam konteks nyata. Sementara itu, studi dokumentasi dilakukan melalui analisis berbagai dokumen resmi, seperti RPJMD, rencana strategis perangkat daerah, dokumen program ketahanan pangan, laporan kinerja pemerintah daerah, serta regulasi terkait, untuk memperoleh data yang bersifat normatif dan administratif sebagai dasar triangulasi dan penguatan temuan lapangan.

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan melalui pendekatan *thematic analysis* untuk mengidentifikasi, mengorganisasi, dan menginterpretasikan pola makna yang muncul dari data lapangan. Proses analisis diawali dengan reduksi data, yaitu menyeleksi, memfokuskan, dan menyederhanakan data hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi agar relevan dengan fokus penelitian. Selanjutnya dilakukan *open coding* untuk mengidentifikasi konsep-konsep kunci yang muncul dari transkrip dan catatan lapangan, yang kemudian dikelompokkan ke dalam kategori dan tema yang lebih luas sesuai dengan indikator *collaborative governance* dan partisipasi masyarakat. Tahap akhir adalah penarikan kesimpulan melalui identifikasi pola interaksi antar-aktor, termasuk bentuk kolaborasi, dinamika kekuasaan, tingkat partisipasi, serta faktor pendukung dan penghambat dalam tata kelola ketahanan pangan. Proses ini dilakukan secara iteratif untuk memastikan konsistensi dan kedalaman interpretasi terhadap fenomena yang diteliti.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagian ini menyajikan temuan empiris mengenai dinamika partisipasi masyarakat dalam tata kelola ketahanan pangan di Kabupaten Merauke sebagai wilayah perbatasan yang strategis. Hasil penelitian diperoleh melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, dan analisis dokumen kebijakan, kemudian dianalisis menggunakan kerangka *collaborative governance*. Penyajian temuan difokuskan pada kondisi awal tata kelola, bentuk dan tingkat partisipasi masyarakat, dinamika kolaborasi antar-aktor, serta perumusan model tata kelola partisipatif yang relevan dengan konteks lokal.

Tabel 1. Kondisi Awal Tata Kelola Ketahanan Pangan di Kabupaten Merauke

Dimensi Analisis	Temuan Empiris	Indikasi Permasalahan	Implikasi Tata Kelola
Potensi Wilayah	Merauke memiliki lahan pertanian yang luas dan produktif serta didukung program pengembangan pangan nasional	Potensi belum sepenuhnya dioptimalkan melalui sistem tata kelola partisipatif	Diperlukan integrasi antara potensi sumber daya lokal dan penguatan kelembagaan masyarakat
Akses Sarana Produksi	Distribusi pupuk, benih, dan alat pertanian belum merata	Ketimpangan akses antar kelompok tani dan kampung	Muncul ketergantungan pada bantuan pemerintah
Infrastruktur Distribusi	Keterbatasan jalan produksi, gudang penyimpanan, dan akses pasar	Hambatan distribusi hasil panen dan stabilitas harga	Efektivitas sistem ketahanan pangan belum maksimal
Ketergantungan Program	Program ketahanan pangan dominan berasal dari pemerintah pusat	Inisiatif lokal masih terbatas	Otonomi daerah dalam sektor pangan belum optimal
Partisipasi dalam Perencanaan	Masyarakat hadir dalam musrenbang, namun usulan tidak selalu terakomodasi	Partisipasi bersifat konsultatif	Proses deliberatif belum berjalan optimal

Partisipasi dalam Implementasi	Masyarakat aktif dalam pelaksanaan program pertanian	Peran masyarakat lebih sebagai pelaksana	Belum mencapai kemitraan strategis
Relasi Kekuasaan	Pengambilan keputusan didominasi pemerintah daerah	Terjadi power asymmetry antara pemerintah dan masyarakat lokal	Collaborative governance belum substantif

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kabupaten Merauke memiliki potensi lahan pertanian yang luas dan strategis sebagai wilayah perbatasan, namun tata kelola ketahanan pangan masih menghadapi berbagai kendala struktural. Ketimpangan akses terhadap sarana produksi seperti pupuk, benih, dan alat pertanian, serta keterbatasan infrastruktur distribusi dan akses pasar, menyebabkan potensi tersebut belum optimal. Selain itu, program ketahanan pangan masih didominasi oleh intervensi pemerintah pusat sehingga inisiatif lokal relatif terbatas. Dari sisi partisipasi, masyarakat terlibat dalam forum perencanaan seperti musrenbang, tetapi perannya cenderung konsultatif dan belum deliberatif, sementara keterlibatan lebih dominan pada tahap implementasi sebagai pelaksana program. Kondisi ini menunjukkan adanya ketimpangan relasi kekuasaan (*power asymmetry*) antara pemerintah dan masyarakat lokal, sehingga praktik collaborative governance dalam tata kelola ketahanan pangan di Merauke belum berjalan secara substantif.

Tabel 2. Bentuk dan Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Tata Kelola Ketahanan Pangan di Kabupaten Merauke

Dimensi Partisipasi	Bentuk Partisipasi yang Ditemukan	Tingkat Partisipasi	Temuan Kunci
Perencanaan	Keterlibatan dalam Musrenbang kampung/desa- Penyampaian usulan program pangan berbasis kebutuhan lokal	Konsultatif menuju partisipatif terbatas	Tidak semua usulan masyarakat terakomodasi dalam kebijakan daerah; proses masih didominasi pemerintah
Implementasi	Keterlibatan kelompok tani dalam distribusi bantuan- Pengelolaan lahan pertanian secara kolektif- Peran masyarakat adat dalam menjaga keberlanjutan sumber daya	Partisipatif aktif (kemitraan terbatas)	Masyarakat berperan nyata dalam pelaksanaan program, namun masih dalam kerangka kebijakan yang ditentukan pemerintah
Pengawasan	Pengawasan informal oleh masyarakat- Evaluasi program belum berbasis komunitas	Tokenism (simbolik)	Mekanisme monitoring belum terstruktur dan belum melibatkan masyarakat secara sistematis

Tabel 2 menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam tata kelola ketahanan pangan di Kabupaten Merauke bervariasi pada setiap tahapan kebijakan. Pada tahap perencanaan, masyarakat telah dilibatkan melalui forum musrenbang dan pengusulan program berbasis kebutuhan lokal, namun keterlibatan tersebut masih bersifat konsultatif karena tidak semua aspirasi terakomodasi dalam kebijakan daerah. Pada tahap implementasi, partisipasi relatif lebih aktif, terlihat dari keterlibatan kelompok tani dalam distribusi bantuan, pengelolaan lahan kolektif, serta peran masyarakat adat dalam menjaga keberlanjutan sumber daya, meskipun kerangka kebijakan tetap ditentukan oleh pemerintah. Sementara itu, pada tahap pengawasan, partisipasi masih terbatas dan cenderung bersifat simbolik karena mekanisme monitoring belum berbasis komunitas secara sistematis. Secara keseluruhan, tingkat partisipasi berada pada spektrum *tokenism* menuju *partnership*, namun belum mencapai derajat kendali penuh masyarakat (*citizen*).

control) dalam proses pengambilan keputusan.

Tabel 3. Dinamika Collaborative Governance dalam Tata Kelola Ketahanan Pangan di Kabupaten Merauke

Dimensi Collaborative Governance	Indikator Analisis	Temuan Penelitian	Implikasi Tata Kelola
Institutional Design	Forum koordinasi	Terdapat forum koordinasi lintas sektor (pemerintah daerah, dinas teknis, kelompok tani)	Koordinasi sudah berjalan namun belum terintegrasi secara sistemik
	Regulasi dan mekanisme formal	Belum terdapat regulasi atau SOP kolaborasi yang mengikat secara kelembagaan	Kolaborasi bersifat administratif, belum institusional
Facilitative Leadership	Peran pemimpin daerah	Kepala daerah dan dinas terkait memiliki peran dominan dalam pengambilan keputusan	Struktur masih top-down
	Distribusi peran antar-aktor	Kepemimpinan belum sepenuhnya mendorong kesetaraan partisipasi masyarakat	Keterlibatan masyarakat masih terbatas pada implementasi
Proses Kolaboratif	Dialog tatap muka	Dialog dilakukan melalui forum resmi (musrenbang, rapat koordinasi)	Komunikasi formal tersedia namun belum deliberatif
	Kepercayaan antar-aktor	Tingkat kepercayaan masih berkembang, dipengaruhi pengalaman program sebelumnya	Relasi kolaboratif belum sepenuhnya stabil
	Komitmen bersama	Komitmen dipengaruhi oleh kepentingan program dan alokasi pendanaan	Kolaborasi cenderung berbasis proyek, belum berbasis visi jangka panjang

Tabel 3 menunjukkan bahwa dinamika *collaborative governance* dalam tata kelola ketahanan pangan di Kabupaten Merauke masih berada pada tahap berkembang dan cenderung bersifat prosedural. Dari aspek *institutional design*, meskipun telah tersedia forum koordinasi lintas sektor, mekanisme kolaborasi belum terlembagakan secara formal melalui regulasi atau standar operasional yang mengikat. Pada dimensi *facilitative leadership*, peran kepala daerah dan dinas teknis masih dominan sehingga pola pengambilan keputusan cenderung top-down dan belum sepenuhnya mendorong kesetaraan antar-aktor. Sementara itu, dalam dimensi proses kolaboratif, dialog tatap muka memang telah dilakukan melalui forum resmi, namun tingkat kepercayaan dan komitmen bersama masih dipengaruhi oleh kepentingan program serta alokasi pendanaan, sehingga kolaborasi belum sepenuhnya berbasis visi jangka panjang dan kemitraan strategis yang substantif.

Partisipasi masyarakat dalam tata kelola ketahanan pangan di Kabupaten Merauke menunjukkan pola yang masih terfokus pada tahap implementasi program, seperti keterlibatan dalam kegiatan distribusi bantuan, pengelolaan lahan pertanian, serta pelaksanaan program pemerintah daerah. Namun, keterlibatan tersebut belum sepenuhnya mencerminkan peran strategis masyarakat dalam proses perumusan kebijakan maupun pengawasan program. Temuan ini mengindikasikan bahwa masyarakat lebih diposisikan sebagai pelaksana kebijakan dibanding sebagai aktor yang memiliki pengaruh signifikan dalam menentukan arah dan prioritas kebijakan ketahanan pangan. Kondisi ini memperlihatkan adanya ketimpangan dalam distribusi peran antara pemerintah dan masyarakat lokal. Keterbatasan partisipasi dalam tahap perencanaan

dan evaluasi kebijakan memperkuat indikasi bahwa mekanisme tata kelola yang berjalan masih bersifat administratif dan formalistik (Suriadi 2025). Forum-forum seperti musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) memang menyediakan ruang partisipasi, tetapi belum sepenuhnya menjamin bahwa aspirasi masyarakat terakomodasi secara substantif dalam dokumen kebijakan. Selain itu, mekanisme pengawasan berbasis komunitas masih lemah, sehingga kontrol sosial terhadap implementasi kebijakan ketahanan pangan belum optimal. Situasi ini menunjukkan bahwa proses partisipasi cenderung bersifat prosedural dan belum mencapai tingkat deliberatif yang memungkinkan terjadinya dialog setara antar-aktor.

Dalam perspektif *participatory governance*, partisipasi yang bermakna (meaningful participation) mensyaratkan keterlibatan masyarakat dalam seluruh siklus kebijakan, mulai dari agenda setting, formulasi, implementasi, hingga evaluasi. Jika dianalisis menggunakan kerangka *ladder of participation* yang diperkenalkan oleh Sherry Arnstein, posisi partisipasi masyarakat di Merauke masih berada pada tingkat *consultation* atau *placation* (Arbayah and Suparti 2022). Pada level ini, masyarakat memang didengar, tetapi belum memiliki kekuatan nyata dalam pengambilan keputusan. Dengan demikian, relasi kekuasaan dalam tata kelola ketahanan pangan masih cenderung top-down, di mana pemerintah tetap menjadi aktor dominan dalam menentukan kebijakan strategis. Implikasi dari temuan ini cukup signifikan terhadap keberlanjutan ketahanan pangan di wilayah perbatasan. Ketahanan pangan yang berkelanjutan tidak hanya bergantung pada kapasitas produksi atau dukungan program pemerintah, tetapi juga pada legitimasi sosial dan rasa kepemilikan masyarakat terhadap kebijakan yang dijalankan. Tanpa partisipasi yang deliberatif dan berbasis kemitraan, kebijakan berisiko kehilangan daya adaptif terhadap kebutuhan lokal serta kurang responsif terhadap dinamika sosial masyarakat adat dan kelompok tani (Syahrudin and Tambaip 2023). Oleh karena itu, transformasi dari partisipasi prosedural menuju partisipasi substantif menjadi prasyarat penting dalam membangun tata kelola ketahanan pangan yang inklusif, responsif, dan berkelanjutan di Merauke sebagai wilayah perbatasan strategis.

Dalam konteks wilayah perbatasan seperti Merauke, praktik *collaborative governance* menunjukkan perkembangan yang bersifat gradual dan belum sepenuhnya terlembagakan secara kuat (Tambaip and Tjilen 2023a). Temuan penelitian memperlihatkan bahwa forum kolaboratif antar-aktor melibatkan pemerintah daerah, kelompok tani, masyarakat adat, dan pemangku kepentingan lainnya memang telah tersedia melalui berbagai mekanisme formal. Namun, forum tersebut masih bersifat koordinatif dan belum didukung oleh regulasi, prosedur baku, serta mekanisme pengambilan keputusan bersama yang jelas. Akibatnya, kolaborasi yang terbangun cenderung episodik dan bergantung pada program atau proyek tertentu, bukan pada sistem tata kelola yang permanen dan berkelanjutan. Dari sisi kepemimpinan, pola yang muncul masih dominan administratif. Peran pemerintah daerah lebih berfungsi sebagai pengarah dan pengendali program daripada sebagai fasilitator dialog yang setara. Padahal, dalam tata kelola kolaboratif, kepemimpinan fasilitatif berperan penting dalam menjembatani kepentingan antar-aktor, mengurangi ketimpangan kekuasaan, serta membangun kepercayaan (trust) (Tambaip, Tjilen, and Ohoiwutun 2023b). Temuan ini menunjukkan bahwa kepercayaan antar-aktor di Merauke masih berada dalam tahap berkembang. Interaksi yang ada belum sepenuhnya menghasilkan komitmen kolektif jangka panjang, sehingga kolaborasi belum mencapai tingkat kemitraan strategis yang solid.

Jika dianalisis menggunakan model *collaborative governance* yang dikembangkan oleh Chris Ansell dan Alison Gash, kondisi Merauke memperlihatkan beberapa tantangan mendasar. Pada dimensi *starting conditions*, terdapat ketimpangan kapasitas antara pemerintah dan masyarakat lokal, baik dari sisi akses informasi, sumber daya, maupun kemampuan teknis. Pada dimensi *institutional design*, mekanisme kolaborasi belum sepenuhnya inklusif dan belum menjamin keterlibatan setara seluruh aktor. Sementara itu, aspek *facilitative leadership* belum optimal dalam menciptakan ruang deliberatif yang mendorong transparansi dan pembentukan trust (Syahrudin et al. 2023). Ketiga aspek ini menunjukkan bahwa fondasi kolaborasi masih dalam proses penguatan. Jika dibandingkan dengan berbagai studi global, efektivitas *collaborative governance* umumnya ditopang oleh kesetaraan aktor, transparansi informasi, serta komitmen jangka panjang yang terinstitusionalisasi. Dalam konteks tersebut, Merauke masih berada pada tahap konsolidasi kolaboratif. Proses yang berjalan telah membuka ruang interaksi multi-aktor, namun belum

sepenuhnya menghasilkan redistribusi kekuasaan dan integrasi kebijakan yang kokoh. Dengan demikian, penguatan desain kelembagaan, kepemimpinan fasilitatif, dan mekanisme akuntabilitas bersama menjadi prasyarat penting untuk mentransformasikan kolaborasi yang bersifat prosedural menuju kolaborasi substantif yang mampu memperkuat ketahanan pangan di wilayah perbatasan.

Ketahanan pangan di wilayah perbatasan seperti Merauke harus dipahami melampaui dimensi produksi dan distribusi komoditas semata. Dalam konteks geopolitik, wilayah perbatasan memiliki posisi strategis karena beririsan langsung dengan isu kedaulatan negara dan integrasi nasional. Ketersediaan dan stabilitas pangan menjadi bagian dari instrumen pertahanan non-militer yang memperkuat kehadiran negara di kawasan terluar. Ketika negara mampu menjamin akses pangan yang memadai dan berkelanjutan bagi masyarakat perbatasan, maka legitimasi pemerintahan serta kepercayaan publik terhadap institusi negara turut menguat. Sebaliknya, kerentanan pangan dapat memicu ketidakpuasan sosial, migrasi tidak terkendali, hingga potensi instabilitas sosial (Tambaip, Tjilen, and Ohoiwutun 2025). Selain itu, ketahanan pangan juga berkontribusi terhadap stabilitas sosial di masyarakat yang plural dan heterogen. Di Merauke, dinamika antara program pembangunan pertanian skala besar dan sistem produksi pangan berbasis komunitas lokal menciptakan ruang interaksi yang kompleks antara kepentingan ekonomi, sosial, dan budaya. Oleh karena itu, kebijakan pangan yang tidak sensitif terhadap konteks lokal berisiko menimbulkan ketegangan sosial. Dalam perspektif tata kelola publik, ketahanan pangan di wilayah perbatasan harus diposisikan sebagai agenda strategis yang mengintegrasikan aspek ekonomi, sosial, politik, dan keamanan secara simultan (Riyanto et al. 2024).

Dalam kerangka *food governance*, keberhasilan kebijakan pangan sangat ditentukan oleh integrasi lintas sektor dan responsivitas terhadap kebutuhan lokal. Pendekatan ini menekankan bahwa kebijakan pangan tidak dapat berdiri sendiri dalam sektor pertanian semata, melainkan harus terhubung dengan kebijakan perdagangan, infrastruktur, lingkungan, dan pemberdayaan masyarakat. Integrasi tersebut juga perlu diiringi dengan pengakuan terhadap hak dan peran masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam. Kearifan lokal dalam sistem pertanian tradisional, pola tanam, dan pengelolaan lahan memiliki nilai ekologis yang berkontribusi terhadap keberlanjutan jangka panjang. Secara strategis, penerapan model tata kelola partisipatif dalam ketahanan pangan dapat memperkuat legitimasi kebijakan sekaligus meningkatkan efektivitas implementasi (Tambaip and Tjilen 2023b). Keterlibatan aktif masyarakat termasuk komunitas adat mendorong terciptanya rasa memiliki (*sense of ownership*) terhadap program pangan yang dijalankan. Partisipasi yang inklusif juga berpotensi memperkuat keberlanjutan ekologis karena kebijakan diselaraskan dengan praktik lokal yang adaptif terhadap kondisi lingkungan. Dengan demikian, ketahanan pangan di wilayah perbatasan bukan hanya persoalan teknokratis, tetapi merupakan fondasi strategis bagi pembangunan yang inklusif, stabilitas sosial, dan penguatan kedaulatan negara.

Hambatan struktural dan kelembagaan yang teridentifikasi dalam penelitian ini menunjukkan bahwa tantangan kolaborasi dalam tata kelola ketahanan pangan di Merauke tidak semata-mata bersifat teknis, melainkan juga sistemik. Ketimpangan informasi antara pemerintah daerah dan masyarakat, khususnya kelompok tani dan komunitas adat, menciptakan asimetri dalam akses terhadap program, bantuan, serta arah kebijakan. Informasi mengenai alokasi anggaran, mekanisme distribusi bantuan, dan prioritas kebijakan sering kali tidak tersampaikan secara transparan dan komprehensif. Akibatnya, masyarakat berada pada posisi reaktif, bukan proaktif, dalam proses tata kelola pangan. Selain itu, keterbatasan kapasitas kelembagaan kelompok tani menjadi hambatan signifikan dalam membangun kolaborasi yang setara. Kapasitas yang dimaksud mencakup kemampuan manajerial, literasi kebijakan, akses terhadap teknologi pertanian, hingga kemampuan advokasi. Dalam banyak kasus, kelompok tani lebih berfungsi sebagai penerima program daripada mitra strategis pemerintah. Kondisi ini diperparah oleh koordinasi lintas sektor yang belum solid, di mana kebijakan pertanian, perdagangan, sosial, dan infrastruktur belum sepenuhnya terintegrasi dalam satu kerangka kebijakan pangan yang komprehensif. Ditambah dengan hambatan geografis wilayah perbatasan seperti keterbatasan akses transportasi dan jarak antarwilayah, efektivitas kolaborasi menjadi semakin kompleks (Tambaip, Tjilen, and Ohoiwutun 2023a).

Dalam perspektif *institutional capacity theory*, keberhasilan kolaborasi sangat bergantung pada kecukupan sumber daya, kejelasan mekanisme koordinasi formal, serta kepemimpinan yang adaptif dan responsif terhadap dinamika lokal. Tanpa dukungan sumber daya finansial dan teknis yang memadai, forum kolaboratif cenderung menjadi ruang diskusi tanpa tindak lanjut konkret. Demikian pula, tanpa mekanisme koordinasi yang terstruktur dan regulasi yang mengikat, kolaborasi berisiko menjadi simbolik hadir secara formal tetapi lemah dalam implementasi. Kepemimpinan adaptif menjadi kunci untuk menjembatani kepentingan antar-aktor serta mengurangi kesenjangan kapasitas yang ada. Secara teoretis, penelitian ini memperluas literatur *collaborative governance* dengan menghadirkan konteks wilayah perbatasan yang memiliki karakteristik berbeda dibanding wilayah urban atau pusat pertumbuhan ekonomi. Studi ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat di daerah perifer dipengaruhi oleh faktor geografis, sosial, dan kelembagaan yang lebih kompleks. Selain itu, penelitian ini menghasilkan model tata kelola partisipatif ketahanan pangan berbasis lokal yang menekankan penguatan kapasitas komunitas, institusionalisasi forum kolaboratif, dan kepemimpinan fasilitatif sebagai prasyarat keberhasilan kolaborasi.

Dari sisi implikasi kebijakan, diperlukan regulasi daerah yang secara eksplisit memperkuat forum kolaborasi multi-aktor dalam sektor pangan, termasuk penetapan peran dan tanggung jawab yang jelas bagi setiap pemangku kepentingan. Penguatan kapasitas kelompok tani dan masyarakat adat perlu menjadi prioritas melalui pelatihan, pendampingan, dan akses terhadap informasi serta teknologi. Transparansi informasi program pangan harus ditingkatkan melalui mekanisme komunikasi publik yang terbuka dan partisipatif. Selain itu, integrasi kebijakan lintas sektor pertanian, perdagangan, sosial, dan infrastruktur menjadi langkah strategis untuk memastikan bahwa ketahanan pangan di wilayah perbatasan dibangun secara komprehensif dan berkelanjutan.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam tata kelola ketahanan pangan di Kabupaten Merauke telah berjalan, namun masih berada pada level konsultatif dan belum sepenuhnya mencapai kemitraan strategis dalam seluruh siklus kebijakan. Keterlibatan masyarakat cenderung dominan pada tahap implementasi program, sementara peran dalam perencanaan dan pengawasan kebijakan masih terbatas. Dalam perspektif *collaborative governance*, mekanisme kolaborasi antar-aktor memang telah terbentuk melalui forum formal dan koordinasi lintas sektor, tetapi belum terinstitusionalisasi secara kuat dan inklusif. Ketimpangan kapasitas, keterbatasan akses informasi, serta belum optimalnya kepemimpinan fasilitatif menjadi faktor yang mempengaruhi efektivitas kolaborasi tersebut. Secara konseptual, penelitian ini menegaskan bahwa penguatan ketahanan pangan di wilayah perbatasan tidak hanya bergantung pada aspek produksi dan dukungan program pemerintah, tetapi juga pada transformasi tata kelola menuju model partisipatif yang lebih substantif dan berkelanjutan. Model tata kelola kolaboratif yang diusulkan menekankan penguatan kapasitas masyarakat lokal, pelembagaan forum multi-aktor, kepemimpinan inklusif, serta mekanisme monitoring partisipatif sebagai prasyarat utama keberlanjutan kebijakan pangan. Dengan demikian, studi ini memberikan kontribusi teoretis terhadap pengembangan literatur *collaborative governance* dalam konteks daerah perbatasan sekaligus menawarkan implikasi kebijakan berbasis bukti bagi pemerintah daerah dalam memperkuat ketahanan pangan secara inklusif dan adaptif.

DAFTAR PUSTAKA

Arbayah, Siti, and Heni Suparti. 2022. "Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Di Desa Maburai Kecamatan Murung Pudak Kabupaten Tabalong." *PubBis: Jurnal Pemikiran Dan Penelitian Administrasi Publik Dan Administrasi Bisnis* 6(1):39–48.

- Budiman, Nikolaus Dionesius, and Lorensius Santu. 2024. "Kajian Strategi Dan Kebijakan Pemerintah Indonesia Dalam Mencapai Target Swasembada Beras." *Jurnal Pertanian Cemara* 21(2):125–36.
- Jacky Chin, S. T., S. K. M. Agus Jalpi, S. E. Syamsu Rijal, S. T. Farida Arinie Soelistianto, S. St Rahmad Surya Hadi Saputra, Wigati RA, S. Kep Ns Andro Ruben Runtu, and M. Kep SH. 2025. *Kesehatan Dan Ketahanan Pangan: Solusi Untuk Mengatasi Krisis Kesehatan Global Di Tengah Perubahan Iklim*. PT. Nawala Gama Education.
- Kabuam, Willem. 2026. "Tata Kelola Ketahanan Pangan Daerah Perbatasan: Sinergi Pemerintah Dan Komunitas Lokal Di Merauke." *Jejak Digital: Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 2(2):3356–68.
- Mariyanto, Joko. 2025. "Krisis Global Dan Implikasinya Bagi Pertanian Indonesia: Perubahan Iklim, Konflik Geopolitik, Dan Spekulasi Pasar." *Jurnal Perencanaan Pembangunan Pertanian* 2(1):22–43.
- Nurliani, Nurliani, Ahsanul Minan, and Muhtar Said. 2024. "Tantangan Pembangunan Daerah Perbatasan 3t Dilihat Dari Implementasi Kebijakan." *AL WASATH Jurnal Ilmu Hukum* 5(2):79–94.
- Riyanto, Pulung, Hidayat Humaid, Beatus Tambaip, Moch Asmawi, and Johansyah Lubis. 2024. "Education and Welfare: The Role of Public Policy in Equalizing Educational Opportunities for the South Papua Generation." *KnE Social Sciences* 574–88.
- Sukmawati, Dety, Rizal Rivaldi, and Dede Mahmiludin. 2025. "Analisis Ketahanan Pangan Indonesia: Tantangan Dan Strategi Berkelanjutan Dalam Era Transformasi Sosial-Ekonomi." *Journal of Innovation and Research in Agriculture* 4(1):23–29.
- Suriadi, Hari. 2025. "Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Di Indonesia: Kajian Teoretis Atas Prinsip, Tantangan Dan Strategi Implementasi." *Jurnal Ilmu Sosial, Ekonomi Dan Pendidikan* 1(1):42–54.
- Syahrudin, Syahrudin, and Beatus Tambaip. 2023. "Implementation of the Independent Campus Learning Policy "MBKM": An Overview from the Perspectives of Students and Lecturers." *Journal of Education Research and Evaluation* 7(3):351–61. doi:10.23887/jere.v7i3.61918.
- Syahrudin, Syahrudin, Beatus Tambaip, Alexander Phuk Tjilen, Pulung Riyanto, Nur Jalal, Paul Adryani Moento, Muhammad Novan Prasetya, and Syahrudin Husein Enala. 2023. "Membangun Karakter Positif Dan Kepemimpinan Masyarakat Melalui Program Pemberdayaan Di Merauke." *KALANDRA Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* 2(3):95–105.
- Tambaip, Beatus, and Alexander Phuk Tjilen. 2023a. "Analisis Kebijakan Publik Dalam Derajat Kesehatan Di Papua." *Jurnal Kebijakan Publik* 14(1):101–10.
- Tambaip, Beatus, and Alexander Phuk Tjilen. 2023b. "Dampak Positif Kebijakan Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Dalam Menangani Kasus Kekerasan Seksual Terhadap Anak." *Musamus Journal of Public Administration* 5(02):410–20.
- Tambaip, Beatus, Alexander Phuk Tjilen, and Yosephina Ohoiwutun. 2023a. "Kebijakan Pengembangan Infrastruktur Dan Dampaknya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Merauke." *PARETO: Jurnal Ekonomi Dan Kebijakan Publik* 6(1):97–106.
- Tambaip, Beatus, Alexander Phuk Tjilen, and Yosephina Ohoiwutun. 2023b. "Model Transformasi Budaya Lokal Dalam Pelayanan Publik." *JEKKP (Jurnal Ekonomi, Keuangan Dan Kebijakan Publik)* 5(1):1–9.
- Tambaip, Beatus, Alexander Phuk Tjilen, and Yosephina Ohoiwutun. 2025. "Transformative Leadership in Equitable Public Management: Advancing Educational Access and Quality in South Papua." *Journal of Ecohumanism* 4(2):1117–31.
- Wardani, Annisa Kesuma. 2025. "Peran Perguruan Tinggi Dalam Mendorong Inovasi Pertanian Berkelanjutan Untuk Ketahanan Pangan Di Era Sustainable Development Goal." Pp. 30–38 in *Unri Conference Series: Community Engagement*. Vol. 7.