

Dari Komunitas ke Kebijakan: Penguatan Ketahanan Pangan Berbasis Partisipasi Publik di Wilayah Perbatasan Merauke

Josafat Fonataba

Administrasi Publik, STISIPOL Yaleka Maro, Merauke, Indonesia

*Email Korespondensi: fonatabajosafat50@gmail.com

Diterima: 16-02-2026 | Disetujui: 26-02-2026 | Diterbitkan: 28-02-2026

ABSTRACT

This study aims to analyze the forms and levels of community participation in food security policies, identify institutional factors influencing the effectiveness of public participation, and formulate a model for strengthening food security based on community participation in border areas, particularly in Merauke Regency. The study employed a qualitative approach with a case study design to capture the dynamics of interactions between actors, power relations, and policy processes within the local context. Data were obtained through in-depth interviews, focus group discussions (FGDs), observations, and policy document analysis. Data were then analyzed using thematic analysis enriched with the Miles and Huberman interactive model. The results indicate that community participation has taken place formally through program planning and implementation forums, but remains at a consultative level and has not yet reached a shared decision-making pattern. Supporting factors for participation include regional regulations and social solidarity among indigenous communities, while the main obstacles include limited institutional capacity and the dominance of a top-down approach. This study recommends transforming governance toward a participatory and collaborative model by strengthening local institutional capacity and integrating indigenous knowledge as a strategy for strengthening sustainable food security in border areas.

Keywords: *Community Participation; Food Security; Collaborative Governance; Border Regions; Public Governance*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk dan tingkat partisipasi masyarakat dalam kebijakan ketahanan pangan, mengidentifikasi faktor-faktor institusional yang memengaruhi efektivitas partisipasi publik, serta merumuskan model penguatan ketahanan pangan berbasis partisipasi masyarakat di wilayah perbatasan, khususnya di Kabupaten Merauke. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk menangkap dinamika interaksi antar-aktor, relasi kekuasaan, dan proses kebijakan dalam konteks lokal. Data diperoleh melalui wawancara mendalam, focus group discussion (FGD), observasi, dan analisis dokumen kebijakan, kemudian dianalisis menggunakan analisis tematik yang diperkaya dengan model interaktif Miles dan Huberman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat telah berlangsung secara formal melalui forum perencanaan dan implementasi program, namun masih berada pada tingkat konsultatif dan belum mencapai pola shared decision-making. Faktor pendukung partisipasi meliputi regulasi daerah dan solidaritas sosial masyarakat adat, sedangkan hambatan utama mencakup keterbatasan kapasitas institusional dan dominasi pendekatan top-down. Penelitian ini merekomendasikan transformasi tata kelola menuju model participatory dan collaborative governance dengan memperkuat kapasitas institusi lokal serta integrasi pengetahuan masyarakat adat sebagai strategi penguatan ketahanan pangan berkelanjutan di wilayah perbatasan.

Kata Kunci: Partisipasi Masyarakat; Ketahanan Pangan; Collaborative Governance; Wilayah Perbatasan; Tata Kelola Publik

Bagaimana Cara Sitasi Artikel ini:

Fonataba, Y. (2026). Dari Komunitas ke Kebijakan: Penguatan Ketahanan Pangan Berbasis Partisipasi Publik di Wilayah Perbatasan Merauke. Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora, 2(1), 813-826.
<https://doi.org/10.63822/ft3be539>

PENDAHULUAN

Ketahanan pangan telah menjadi isu strategis global dalam dua dekade terakhir, terutama sejak diintegrasikan secara eksplisit dalam agenda pembangunan berkelanjutan melalui United Nations dalam kerangka Sustainable Development Goals (SDGs) (Ramirez-Rubio et al. 2019). Tujuan 2 (*Zero Hunger*) menegaskan pentingnya mengakhiri kelaparan dan memastikan akses terhadap pangan yang aman dan bergizi bagi seluruh populasi, sementara Tujuan 16 menekankan pembangunan institusi yang efektif, akuntabel, dan inklusif. Keterkaitan kedua tujuan ini menunjukkan bahwa ketahanan pangan tidak semata-mata persoalan teknis produksi pertanian, tetapi juga berkaitan erat dengan kualitas tata kelola pemerintahan (Nathan 2025). Dengan demikian, isu pangan telah bergeser dari pendekatan sektoral menuju pendekatan multidimensional yang mencakup dimensi ekonomi, sosial, politik, dan kelembagaan (Ibnu 2025). Dalam perkembangan literatur internasional, konsep ketahanan pangan dipahami melalui empat pilar utama, yaitu ketersediaan (*availability*), akses (*access*), pemanfaatan (*utilization*), dan stabilitas (*stability*). Perspektif ini menegaskan bahwa peningkatan produksi saja tidak cukup menjamin terpenuhinya kebutuhan pangan masyarakat apabila tidak disertai distribusi yang adil, akses ekonomi yang memadai, serta keberlanjutan sistem pangan dalam jangka panjang. Banyak negara menghadapi paradoks surplus produksi namun tetap mengalami kerawanan pangan akibat lemahnya tata kelola distribusi dan rendahnya keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan (Viona et al. 2025). Oleh karena itu, pendekatan kebijakan yang bersifat top-down dan terpusat semakin dipertanyakan efektivitasnya dalam menjawab kompleksitas persoalan pangan global.

Sebagai respons atas keterbatasan pendekatan konvensional tersebut, berkembang paradigma *participatory governance*, *co-production*, dan *collaborative governance* dalam tata kelola publik. Pendekatan ini menempatkan masyarakat bukan sekadar sebagai penerima manfaat kebijakan, tetapi sebagai aktor aktif dalam perencanaan, implementasi, dan evaluasi program publik (Amelia 2025). Dalam konteks ketahanan pangan, partisipasi publik diyakini dapat meningkatkan legitimasi kebijakan, memperkuat akuntabilitas pemerintah, serta menghasilkan solusi yang lebih kontekstual dan berkelanjutan. Keterlibatan komunitas lokal juga memungkinkan integrasi pengetahuan tradisional, praktik pertanian lokal, serta mekanisme distribusi berbasis komunitas yang sering kali lebih adaptif terhadap perubahan lingkungan dan sosial. Implementasi tata kelola partisipatif di negara berkembang masih menghadapi berbagai tantangan institusional, seperti kapasitas birokrasi yang terbatas, ketimpangan kekuasaan antara pemerintah dan masyarakat, serta lemahnya mekanisme representasi publik. Integrasi komunitas lokal ke dalam proses kebijakan sering kali bersifat simbolik dan belum mencapai tingkat pengambilan keputusan yang substantif (Ulinuha 2025). Kondisi ini menunjukkan bahwa penguatan partisipasi publik dalam kebijakan ketahanan pangan bukan hanya persoalan prosedural, tetapi juga memerlukan transformasi struktural dalam sistem tata kelola. Dengan demikian, kajian mengenai hubungan antara ketahanan pangan dan *participatory governance* menjadi semakin relevan untuk memperkaya literatur administrasi publik sekaligus memberikan kontribusi praktis bagi reformasi kebijakan di tingkat global maupun lokal.

Reformasi tata kelola pemerintahan di Indonesia pasca-1998 ditandai dengan penerapan desentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan luas kepada pemerintah daerah dalam mengelola urusan publik, termasuk sektor pangan. Desentralisasi dimaksudkan untuk meningkatkan responsivitas, efisiensi, dan akuntabilitas pelayanan publik melalui pengambilan keputusan yang lebih dekat dengan masyarakat. Dalam kerangka

tersebut, pemerintah daerah memiliki ruang strategis untuk merancang kebijakan ketahanan pangan yang sesuai dengan karakteristik sosial, ekonomi, dan geografis masing-masing wilayah. Secara normatif, desentralisasi membuka peluang besar bagi inovasi kebijakan berbasis kebutuhan lokal serta penguatan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan. Khusus di Papua, kerangka desentralisasi diperkuat melalui skema otonomi khusus berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua yang kemudian diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021. Kebijakan ini memberikan afirmasi fiskal dan politik yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya serta mempercepat kesejahteraan masyarakat, termasuk dalam bidang ketahanan pangan. Secara konseptual, otonomi khusus seharusnya menjadi instrumen untuk memperkuat kebijakan yang kontekstual, menghargai kearifan lokal, serta mendorong keterlibatan masyarakat adat dalam perumusan dan implementasi program pembangunan. Dengan demikian, desain kelembagaan di tingkat nasional sebenarnya telah menyediakan fondasi yang cukup untuk mengembangkan tata kelola pangan yang partisipatif dan inklusif.

Implementasi kebijakan ketahanan pangan di berbagai daerah masih cenderung didominasi pendekatan birokratis dan administratif (Putra and Dianto 2025). Program-program pemerintah sering kali berfokus pada aspek fisik seperti peningkatan produksi, pencetakan sawah baru, distribusi bantuan bibit, dan subsidi sarana pertanian. Meskipun langkah-langkah tersebut penting dalam meningkatkan ketersediaan pangan, pendekatan ini belum sepenuhnya menyentuh dimensi akses, distribusi, dan keberlanjutan yang menjadi bagian integral dari konsep ketahanan pangan modern. Orientasi yang terlalu teknokratis berpotensi mengabaikan dinamika sosial dan kapasitas komunitas lokal dalam mengelola sistem pangan secara mandiri. Selain itu, terdapat kecenderungan minimnya integrasi pengetahuan lokal dan partisipasi masyarakat adat dalam siklus kebijakan pangan. Proses perencanaan sering kali berlangsung secara formal melalui mekanisme birokrasi, namun belum sepenuhnya memastikan keterlibatan substantif masyarakat pada tahap perumusan maupun evaluasi kebijakan (Mahlella 2025). Kondisi ini memunculkan kesenjangan antara dokumen perencanaan dan realitas implementasi di lapangan, terutama di wilayah dengan karakteristik sosial-budaya yang kuat. Oleh karena itu, meskipun desentralisasi dan otonomi khusus telah memberikan ruang kelembagaan yang luas, tantangan utama terletak pada bagaimana mentransformasikan kewenangan tersebut menjadi tata kelola ketahanan pangan yang benar-benar partisipatif, adaptif, dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat lokal.

Kabupaten Merauke merupakan salah satu wilayah strategis di ujung timur Indonesia yang berbatasan langsung dengan Papua Nugini. Posisi geopolitik ini menempatkan Merauke tidak hanya sebagai beranda terdepan negara, tetapi juga sebagai kawasan yang memiliki potensi besar dalam pengembangan sektor pertanian dan ketahanan pangan di Papua Selatan. Berbagai kebijakan nasional telah memproyeksikan Merauke sebagai lumbung pangan regional, mengingat luasnya lahan dan ketersediaan sumber daya alam. Namun demikian, realitas lokal menunjukkan bahwa potensi tersebut belum sepenuhnya terkonversi menjadi sistem ketahanan pangan yang merata dan berkelanjutan. Karakteristik geografis yang luas dengan sebaran distrik yang berjauhan, keterbatasan infrastruktur transportasi dan distribusi, serta kondisi sosial-budaya masyarakat adat yang beragam menjadi faktor penting yang memengaruhi efektivitas kebijakan pangan di daerah ini. Ketimpangan distribusi pangan antar distrik masih menjadi persoalan, terutama di wilayah pedalaman yang sulit dijangkau. Selain itu, struktur kepemilikan dan pengelolaan lahan yang berbasis hak ulayat menempatkan masyarakat adat sebagai aktor kunci dalam sistem pangan lokal.

Namun, dalam praktik kebijakan, peran strategis ini sering kali belum terintegrasi secara optimal dalam desain dan implementasi program pemerintah.

Di sisi lain, dinamika tata kelola di wilayah perbatasan juga menghadirkan tantangan tersendiri. Ketergantungan terhadap intervensi pemerintah pusat, baik dalam bentuk program maupun pendanaan, masih cukup dominan, sehingga ruang inovasi kebijakan lokal belum berkembang secara maksimal. Kompleksitas koordinasi antarlevel pemerintahan serta keterbatasan kapasitas institusional turut memperlemah efektivitas implementasi kebijakan ketahanan pangan. Dalam konteks ini, partisipasi masyarakat menjadi elemen krusial, bukan sekadar sebagai penerima manfaat program, tetapi sebagai aktor yang memiliki pengetahuan lokal, legitimasi sosial, dan kapasitas kolektif untuk memperkuat sistem pangan berbasis komunitas. Meskipun isu ketahanan pangan telah banyak dikaji dalam literatur akademik, sebagian besar penelitian masih berfokus pada aspek produksi, efisiensi ekonomi, atau analisis kebijakan makro. Studi yang secara spesifik menelaah ketahanan pangan di wilayah perbatasan dengan pendekatan tata kelola partisipatif masih relatif terbatas, terlebih dalam konteks daerah otonomi khusus. Belum terdapat model konseptual yang secara sistematis menjelaskan bagaimana partisipasi publik dapat ditransformasikan dari level komunitas ke dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan ketahanan pangan di wilayah perbatasan. Kekosongan inilah yang menegaskan urgensi penelitian ini, sekaligus membuka ruang kontribusi teoretis dalam pengembangan model *participatory governance* yang kontekstual dan adaptif terhadap karakteristik daerah perbatasan seperti Merauke. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk dan tingkat partisipasi masyarakat dalam kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Merauke, mengidentifikasi faktor-faktor institusional yang memengaruhi efektivitas partisipasi publik, serta merumuskan model penguatan ketahanan pangan berbasis partisipasi masyarakat yang kontekstual dan adaptif di wilayah perbatasan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk memungkinkan eksplorasi yang mendalam dan kontekstual terhadap praktik partisipasi masyarakat dalam kebijakan ketahanan pangan di wilayah perbatasan. Desain studi kasus dipilih karena mampu menangkap kompleksitas interaksi antar-aktor, dinamika relasi kekuasaan, serta proses formulasi dan implementasi kebijakan yang berlangsung secara spesifik dalam konteks lokal Kabupaten Merauke. Pendekatan ini relevan untuk mengungkap bagaimana partisipasi publik tidak hanya hadir sebagai prosedur administratif, tetapi sebagai proses sosial-politik yang dipengaruhi oleh struktur institusional, kepentingan aktor, serta karakteristik masyarakat adat. Secara analitis, penelitian ini memanfaatkan kerangka *Collaborative Governance Framework* dan *Participatory Governance Model*, serta diperkaya dengan perspektif *policy network* untuk memetakan pola interaksi, distribusi sumber daya, dan konfigurasi kekuasaan dalam tata kelola ketahanan pangan, sehingga memungkinkan perumusan model konseptual yang berbasis realitas empiris lokal namun tetap memiliki relevansi teoritis yang lebih luas.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Merauke yang dipilih secara purposif berdasarkan pertimbangan strategis, struktural, dan substantif. Secara geografis, Merauke merupakan wilayah perbatasan langsung antara Indonesia dan Papua Nugini yang memiliki posisi geopolitik penting dalam konteks pembangunan kawasan timur Indonesia. Selain itu, Merauke dikenal sebagai salah satu wilayah

dengan potensi besar sebagai lumbung pangan di Papua Selatan, terutama dalam pengembangan komoditas pertanian skala luas. Namun demikian, karakteristik sosial masyarakat adat, struktur kepemilikan dan pengelolaan lahan, serta kapasitas kelembagaan pemerintah daerah menghadirkan tantangan tata kelola yang kompleks. Kombinasi antara potensi sumber daya dan dinamika sosial-institusional tersebut menjadikan Merauke sebagai lokasi yang relevan untuk menganalisis bagaimana partisipasi masyarakat dapat diintegrasikan secara efektif dalam kebijakan ketahanan pangan di wilayah perbatasan.

Subjek penelitian ditentukan melalui teknik purposive sampling, dengan kriteria aktor yang memiliki keterlibatan langsung dalam perumusan dan implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Merauke. Informan dipilih berdasarkan posisi strategis, pengalaman, serta peran substantif dalam proses kebijakan, sehingga mampu memberikan informasi yang mendalam dan relevan. Secara keseluruhan, penelitian ini melibatkan sekitar 20 informan yang terdiri atas 3 pejabat Dinas Ketahanan Pangan/Pertanian (kepala dinas, kepala bidang, dan staf teknis), 4 perwakilan pemerintah distrik dan kampung, 3 tokoh masyarakat adat sebagai representasi pemangku kepentingan lokal, 5 anggota kelompok tani dari beberapa wilayah berbeda, 2 perwakilan lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang pemberdayaan dan pertanian, serta 3 perwakilan masyarakat penerima program. Apabila dalam proses pengumpulan data ditemukan aktor kunci tambahan yang signifikan dalam jaringan kebijakan, teknik snowball sampling akan digunakan untuk memperluas cakupan informan hingga mencapai saturasi data.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui beberapa metode yang saling melengkapi untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai partisipasi masyarakat dalam kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Merauke. Pertama, wawancara mendalam (in-depth interview) digunakan untuk menggali secara detail bentuk dan tingkat partisipasi masyarakat, proses formulasi dan implementasi kebijakan, serta hambatan dan faktor pendukung dalam keterlibatan publik. Kedua, Focus Group Discussion (FGD) dilaksanakan dengan melibatkan kelompok tani, aparat kampung, dan tokoh adat guna mengidentifikasi dinamika kolektif, persepsi bersama, serta memetakan relasi dan pola interaksi antar-aktor dalam tata kelola pangan lokal. Ketiga, analisis dokumen dilakukan terhadap berbagai dokumen resmi seperti RPJMD, dokumen kebijakan ketahanan pangan, peraturan daerah, laporan program pangan, serta notulen musrenbang untuk memahami kerangka regulatif dan arah kebijakan yang berlaku. Keempat, apabila memungkinkan, dilakukan observasi partisipatif untuk mengamati secara langsung proses musyawarah kampung serta implementasi program ketahanan pangan, sehingga diperoleh data empiris mengenai praktik partisipasi dalam konteks nyata.

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis tematik (thematic analysis) untuk mengidentifikasi pola, makna, dan hubungan antar-tema yang muncul dari hasil wawancara, FGD, observasi, dan studi dokumen di Kabupaten Merauke. Proses analisis dilakukan secara sistematis melalui beberapa tahapan, yaitu reduksi data untuk menyaring informasi yang relevan, open coding guna mengidentifikasi unit-unit makna, pengelompokan kode ke dalam tema-tema utama terkait bentuk dan tingkat partisipasi masyarakat, serta kategorisasi faktor institusional yang mempengaruhi efektivitas keterlibatan publik dalam kebijakan ketahanan pangan. Selanjutnya, temuan-temuan tersebut dianalisis secara komprehensif untuk menyusun model konseptual yang menjelaskan transformasi partisipasi dari level komunitas ke level kebijakan. Untuk memperkuat validitas dan ketajaman analisis, penelitian ini juga diperkaya dengan model interaktif Miles dan Huberman yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan secara simultan serta dapat diintegrasikan dengan pendekatan policy process

framework guna memahami tahapan agenda setting, formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Output akhir dari proses analitis ini adalah perumusan model penguatan ketahanan pangan berbasis partisipasi publik yang kontekstual namun memiliki relevansi teoretis yang lebih luas.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagian ini menyajikan temuan empiris mengenai bagaimana partisipasi masyarakat berperan dalam penguatan ketahanan pangan di wilayah perbatasan, khususnya di Kabupaten Merauke. Hasil penelitian ini diperoleh melalui wawancara mendalam, diskusi kelompok terarah, observasi lapangan, serta analisis dokumen kebijakan daerah yang relevan.

Tabel 1. Bentuk dan Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Merauke

Tahap Kebijakan	Bentuk Partisipasi	Temuan Utama	Tingkat Partisipasi
Perencanaan	Keterlibatan dalam forum musrenbang kampung dan distrik	Masyarakat hadir dan menyampaikan aspirasi melalui forum formal	Konsultatif
	Penyampaian aspirasi melalui tokoh adat/kepala kampung	Aspirasi kelompok tani lebih sering direpresentasikan oleh elite lokal	Representatif
Implementasi	Diskusi kebutuhan program pangan	Usulan belum sepenuhnya memengaruhi keputusan strategis	Terbatas pada pemberian masukan
	Pelaksanaan program bantuan bibit	Kelompok tani aktif dalam distribusi dan penanaman	Partisipatif-operasional
	Pengelolaan lahan pertanian	Masyarakat menyediakan lahan dan tenaga kerja	Kontributif
	Koordinasi dengan pemerintah daerah	Ketergantungan pada dukungan anggaran dan teknis pemerintah	Semi-kolaboratif
Evaluasi	Monitoring program di tingkat kampung	Evaluasi partisipatif belum terstruktur	Rendah
	Pengawasan distribusi bantuan	Kontrol sosial masih terbatas	Minimal
	Akses informasi program	Transparansi belum merata antar distrik	Parsial

Tabel 1 menunjukkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Merauke bervariasi pada setiap tahapan siklus kebijakan. Pada tahap perencanaan, masyarakat telah dilibatkan melalui forum musrenbang kampung dan distrik, namun partisipasi tersebut masih bersifat konsultatif dan representatif karena keputusan strategis tetap didominasi oleh pemerintah dan elite lokal. Pada tahap implementasi, partisipasi relatif lebih kuat dan operasional, ditunjukkan oleh keterlibatan aktif kelompok tani dalam pelaksanaan program bantuan bibit, pengelolaan lahan, serta kontribusi tenaga kerja, meskipun masih bergantung pada dukungan anggaran pemerintah daerah. Sementara itu, pada tahap evaluasi, partisipasi menjadi aspek yang paling lemah karena mekanisme monitoring partisipatif belum

terstruktur, pengawasan distribusi bantuan masih terbatas, dan transparansi informasi program belum merata di seluruh distrik.

Tabel 2. Faktor Institusional yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Ketahanan Pangan

Kategori Faktor	Indikator	Temuan Empiris	Dampak terhadap Partisipasi
Faktor Pendukung	Regulasi daerah tentang ketahanan pangan	Tersedianya dasar hukum pelaksanaan program pangan	Memberikan legitimasi formal bagi keterlibatan masyarakat
	Dukungan pemerintah distrik dan kampung	Aparat lokal memfasilitasi forum dan koordinasi program	Meningkatkan akses masyarakat dalam perencanaan
	Solidaritas sosial dan budaya gotong royong	Nilai kolektif masyarakat adat masih kuat	Memperkuat partisipasi pada tahap implementasi
	Kelompok tani terorganisir	Struktur organisasi petani relatif aktif	Mempermudah mobilisasi dan koordinasi program
Faktor Penghambat	Kapasitas administratif aparat kampung terbatas	Keterbatasan dalam perencanaan dan pelaporan program	Menghambat efektivitas partisipasi formal
	Akses informasi kebijakan belum merata	Informasi program tidak tersosialisasi optimal	Menurunkan kualitas keterlibatan masyarakat
	Infrastruktur transportasi dan distribusi terbatas	Kendala geografis wilayah perbatasan	Membatasi efektivitas implementasi kebijakan
	Dominasi pendekatan top-down	Program lebih ditentukan pemerintah daerah	Membatasi ruang pengambilan keputusan oleh masyarakat

Tabel 2 menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Merauke dipengaruhi oleh faktor institusional yang bersifat pendukung dan penghambat. Faktor pendukung meliputi keberadaan regulasi daerah yang memberikan legitimasi formal, dukungan pemerintah distrik dan kampung yang memfasilitasi forum partisipatif, kuatnya solidaritas sosial masyarakat adat, serta keberadaan kelompok tani yang terorganisir sebagai wadah kolektif partisipasi. Namun demikian, efektivitas partisipasi masih dibatasi oleh keterbatasan kapasitas administratif aparat kampung, distribusi informasi kebijakan yang belum merata, kendala infrastruktur wilayah perbatasan, serta dominasi pendekatan top-down dalam perumusan program, yang membatasi ruang pengambilan keputusan masyarakat secara substantif.

Tabel 3. Dinamika Tata Kelola Ketahanan Pangan di Wilayah Perbatasan

Aspek Tata Kelola	Kondisi Empiris	Implikasi Kebijakan
Orientasi Kebijakan	Fokus pada peningkatan produksi	Aspek akses dan distribusi belum optimal
Integrasi Pengetahuan Lokal	Belum sistematis dalam kebijakan formal	Potensi kearifan lokal belum maksimal dimanfaatkan
Koordinasi Antar-OPD	Belum sepenuhnya sinkron	Efektivitas program kurang terintegrasi
Peran Aktor Non-Pemerintah	LSM dan komunitas lokal masih terbatas	Model collaborative governance belum berkembang optimal

Tabel 2 menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Merauke dipengaruhi oleh faktor institusional yang bersifat pendukung dan penghambat. Faktor pendukung meliputi keberadaan regulasi daerah yang memberikan legitimasi formal, dukungan pemerintah distrik dan kampung yang memfasilitasi forum partisipatif, kuatnya solidaritas sosial masyarakat adat, serta keberadaan kelompok tani yang terorganisir sebagai wadah kolektif partisipasi. Namun demikian, efektivitas partisipasi masih dibatasi oleh keterbatasan kapasitas administratif aparat kampung, distribusi informasi kebijakan yang belum merata, kendala infrastruktur wilayah perbatasan, serta dominasi pendekatan top-down dalam perumusan program, yang membatasi ruang pengambilan keputusan masyarakat secara substantif.

Partisipasi masyarakat dalam kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Merauke secara normatif telah dilembagakan melalui mekanisme formal seperti musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang). Kehadiran berbagai aktor lokal kelompok tani, tokoh adat, dan perwakilan kampung menunjukkan adanya pengakuan institusional terhadap pentingnya keterlibatan publik (Tambaip, Tjilen, and Ohoiwutun 2025). Namun demikian, analisis proses kebijakan memperlihatkan bahwa ruang partisipasi tersebut lebih berfungsi sebagai arena artikulasi aspirasi daripada sebagai ruang deliberasi substantif yang memengaruhi hasil akhir kebijakan. Dengan kata lain, keterlibatan masyarakat masih terbatas pada tahap konsultatif dan belum mencapai derajat *shared decision-making* yang memungkinkan redistribusi otoritas dalam perumusan kebijakan. Secara teoretis, kondisi ini selaras dengan tipologi partisipasi yang dikemukakan oleh Arnstein dalam konsep *ladder of participation*, di mana posisi partisipasi di Merauke berada pada tingkat *consultation* (Tambaip and Tjilen 2023). Pada level ini, masyarakat memang diberikan kesempatan untuk didengar, tetapi tidak memiliki kontrol yang signifikan atas keputusan akhir. Dalam perspektif *participatory governance*, partisipasi yang efektif mensyaratkan adanya kemitraan setara (*partnership*) antara negara dan warga, termasuk pembagian tanggung jawab dan kewenangan dalam proses perumusan kebijakan. Fakta bahwa keputusan strategis tetap berada dalam dominasi birokrasi menunjukkan bahwa ruang institusional yang tersedia belum sepenuhnya inklusif dan belum mendorong transformasi relasi kuasa antara pemerintah dan masyarakat.

Lebih jauh, temuan ini memperkuat argumen dalam literatur tata kelola bahwa partisipasi prosedural tidak secara otomatis menghasilkan kebijakan yang responsif atau berkeadilan. Ketika partisipasi hanya diposisikan sebagai kewajiban administratif untuk memenuhi standar regulatif, maka ia berpotensi menjadi simbol legitimasi semata (*tokenistic participation*) (Tambaip, Tjilen, and Ohoiwutun 2023). Dalam konteks ketahanan pangan, implikasinya adalah kebijakan tetap berorientasi pada pendekatan teknokratis dan top-down, sementara pengetahuan lokal serta kebutuhan spesifik komunitas belum sepenuhnya terintegrasi dalam desain program. Dengan demikian, problem utama bukan pada keberadaan forum partisipatif, melainkan pada struktur distribusi kekuasaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang masih terpusat. Secara konseptual, hasil ini menegaskan bahwa penguatan ketahanan pangan berbasis partisipasi publik memerlukan pergeseran dari model konsultatif menuju model kolaboratif yang memungkinkan terjadinya ko-produksi kebijakan (*co-production of policy*) (Riyanto et al. 2024). Transformasi tersebut menuntut reformasi institusional yang mencakup transparansi proses, mekanisme umpan balik yang terukur, serta pelembagaan peran masyarakat dalam tahap perencanaan, implementasi, hingga evaluasi kebijakan. Tanpa perubahan pada dimensi struktural tersebut, partisipasi akan tetap berada

pada tataran simbolik dan tidak memiliki daya transformatif dalam memperkuat tata kelola ketahanan pangan di wilayah perbatasan(Syahrudin, Jalal, et al. 2023).

Dimensi institusional muncul sebagai determinan krusial dalam menjelaskan mengapa partisipasi publik dalam kebijakan ketahanan pangan belum mencapai tingkat efektivitas yang optimal. Temuan penelitian memperlihatkan bahwa kendala utama terletak pada kapasitas administratif dan organisasional pemerintah daerah, khususnya dalam hal perencanaan terintegrasi, koordinasi lintas organisasi perangkat daerah (OPD), serta pengelolaan informasi kebijakan. Proses partisipatif yang telah difasilitasi belum didukung oleh sistem internal yang mampu mengonversi aspirasi masyarakat menjadi rumusan kebijakan yang terstruktur dan terukur(Tambaip, Tjilen, Riyanto, et al. 2023). Dengan demikian, persoalan efektivitas partisipasi lebih bersifat struktural ketimbang kultural, karena berkaitan dengan kemampuan institusi dalam mengelola kompleksitas kebijakan pangan. Dalam kerangka *institutional capacity*, efektivitas tata kelola tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi, tetapi oleh kemampuan organisasi dalam menjalankan fungsi koordinasi, implementasi, dan evaluasi secara konsisten. Kapasitas ini mencakup dimensi sumber daya manusia, prosedur kerja, kepemimpinan, serta sistem akuntabilitas internal. Ketika salah satu dimensi tersebut lemah, maka partisipasi publik tidak memperoleh ruang transformasional, melainkan tereduksi menjadi mekanisme konsultatif yang tidak memiliki daya ikat terhadap keputusan akhir. Oleh karena itu, kualitas partisipasi tidak dapat dilepaskan dari kualitas institusi yang memfasilitasinya(Syahrudin, Tambaip, et al. 2023).

Lebih lanjut, perspektif *good governance* menekankan bahwa transparansi dan akuntabilitas bukan sekadar prinsip normatif, melainkan prasyarat operasional bagi partisipasi yang bermakna. Transparansi memungkinkan masyarakat memahami batasan fiskal, prioritas kebijakan, serta capaian program, sehingga keterlibatan mereka menjadi rasional dan berbasis informasi. Sebaliknya, keterbatasan akses informasi dan lemahnya mekanisme pelaporan publik menciptakan asimetri informasi antara pemerintah dan warga. Kondisi ini mempersempit ruang deliberasi substantif dan memperkuat dominasi aktor birokrasi dalam menentukan arah kebijakan. Kompleksitas tersebut semakin diperberat oleh karakteristik wilayah perbatasan seperti Kabupaten Merauke yang memiliki tantangan geografis, keterbatasan infrastruktur, serta heterogenitas sosial-budaya. Konteks ini menuntut kapasitas kelembagaan yang adaptif dan responsif terhadap dinamika lokal. Tanpa penguatan institusional yang memadai, partisipasi berpotensi terjebak pada simbolisme prosedural dan tidak menghasilkan perubahan substantif dalam tata kelola ketahanan pangan. Oleh karena itu, reformasi kelembagaan baik melalui peningkatan kompetensi aparatur, integrasi sistem koordinasi, maupun pelembagaan mekanisme akuntabilitas publik menjadi agenda strategis untuk mentransformasikan partisipasi menjadi instrumen efektif dalam penguatan ketahanan pangan daerah perbatasan(Syahrudin and Tambaip 2023).

Temuan penelitian menunjukkan bahwa orientasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Merauke masih didominasi oleh pendekatan berbasis produksi (*input-based policy*). Intervensi pemerintah lebih banyak diarahkan pada penyediaan benih, pupuk, alat pertanian, serta perluasan lahan tanam sebagai indikator utama keberhasilan program. Meskipun strategi tersebut berkontribusi terhadap peningkatan output pertanian, pendekatan ini cenderung menyederhanakan kompleksitas ketahanan pangan menjadi persoalan kuantitas produksi semata. Akibatnya, dimensi distribusi, keterjangkauan harga, akses rumah tangga terhadap pangan, serta keberlanjutan sistem pangan lokal belum memperoleh perhatian yang proporsional dalam desain kebijakan. Dalam literatur ketahanan pangan kontemporer, konsep ini tidak lagi

dipahami secara sempit sebagai ketersediaan pangan, melainkan sebagai sistem multidimensional yang mencakup empat pilar utama: ketersediaan (*availability*), akses (*access*), pemanfaatan (*utilization*), dan stabilitas (*stability*). Penekanan eksklusif pada produksi berisiko mengabaikan kerentanan struktural yang dialami kelompok masyarakat tertentu, terutama di wilayah dengan keterbatasan infrastruktur dan disparitas sosial-ekonomi. Oleh karena itu, keberhasilan produksi tidak secara otomatis menjamin terpenuhinya ketahanan pangan apabila distribusi tidak merata dan daya beli masyarakat rendah. Temuan ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara kerangka konseptual ketahanan pangan modern dan praktik kebijakan di tingkat daerah (Tjilen et al. 2023).

Lebih lanjut, perspektif *food governance* menekankan bahwa sistem pangan merupakan arena interaksi multi-aktor yang melibatkan pemerintah, komunitas lokal, pelaku usaha, serta organisasi masyarakat sipil. Ketahanan pangan yang berkelanjutan mensyaratkan integrasi aktor-aktor tersebut dalam proses perencanaan, implementasi, dan pengawasan kebijakan. Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa integrasi masyarakat lokal termasuk kelompok tani dan komunitas adat—belum sepenuhnya terinstitusionalisasi dalam struktur pengambilan keputusan. Kebijakan masih berkarakter *state-centered*, dengan peran dominan pemerintah dalam menentukan prioritas program tanpa mekanisme kolaboratif yang kuat (Tjilen et al. 2024). Secara analitis, kondisi ini menunjukkan bahwa tata kelola ketahanan pangan di Merauke belum sepenuhnya bergerak menuju pendekatan berbasis sistem (*system-based governance*). Transformasi kebijakan memerlukan pergeseran paradigma dari orientasi produksi menuju tata kelola yang menempatkan komunitas sebagai aktor sentral dalam sistem pangan. Pergeseran menuju *community-centered governance* memungkinkan penguatan pengetahuan lokal, diversifikasi sumber pangan, serta mekanisme distribusi yang lebih adaptif terhadap konteks wilayah perbatasan. Dengan demikian, penguatan ketahanan pangan tidak hanya bergantung pada kapasitas produksi, tetapi pada kemampuan sistem tata kelola untuk mengintegrasikan dimensi sosial, ekonomi, dan kelembagaan secara holistik dan berkelanjutan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa relasi antara pemerintah dan komunitas di Kabupaten Merauke masih didominasi oleh pendekatan top-down. Meskipun masyarakat, termasuk kelompok adat, telah dilibatkan dalam forum musyawarah dan program ketahanan pangan, peran mereka belum sepenuhnya terinstitusionalisasi dalam kerangka kebijakan formal. Keputusan strategis dan prioritas program masih banyak ditentukan oleh aparat pemerintah, sehingga potensi partisipasi masyarakat untuk memengaruhi kebijakan secara substantif menjadi terbatas. Kondisi ini menimbulkan kesenjangan antara aspirasi komunitas dan implementasi kebijakan, yang dapat mengurangi efektivitas program ketahanan pangan di wilayah perbatasan. Secara teoretis, temuan ini relevan dengan prinsip-prinsip *collaborative governance*, yang menekankan pentingnya pembangunan kepercayaan (*trust-building*) dan komitmen bersama (*shared commitment*) antara pemerintah dan masyarakat sebagai prasyarat keberhasilan kebijakan publik. Wilayah perbatasan, dengan tantangan geografis, sosial, dan budaya yang kompleks, menuntut pendekatan adaptif (*adaptive governance*) yang mampu menyesuaikan mekanisme kolaboratif dengan kondisi lokal. Dalam konteks Merauke, struktur sosial adat dan budaya gotong royong komunitas memiliki potensi sebagai modal sosial yang kuat, namun tanpa kerangka kolaboratif formal, potensi tersebut belum dimanfaatkan secara optimal dalam proses pengambilan keputusan (Sanjaya et al. 2024).

Berdasarkan analisis temuan, penelitian ini merumuskan model konseptual “Dari Komunitas ke Kebijakan” yang menekankan tiga komponen utama: pertama, penguatan kapasitas institusional pemerintah

daerah agar mampu memfasilitasi partisipasi substantif; kedua, pemberdayaan komunitas berbasis pengetahuan lokal, termasuk praktik pertanian tradisional dan kearifan lokal yang relevan dengan ketahanan pangan; ketiga, mekanisme kolaborasi multi-aktor yang melibatkan pemerintah, komunitas, dan pemangku kepentingan non-negara secara sistematis. Model ini tidak hanya memperkuat literatur *participatory governance* dalam konteks wilayah perbatasan, tetapi juga menawarkan pendekatan integratif antara partisipasi publik dan penguatan ketahanan pangan lokal, sekaligus menutup celah penelitian mengenai governance pangan di kawasan timur Indonesia. Implikasi kebijakan dari penelitian ini bersifat strategis dan operasional. Pertama, desain kebijakan ketahanan pangan perlu direformulasi agar berbasis *co-production*, bukan sekadar implementasi program top-down. Kedua, forum partisipasi masyarakat harus dikembangkan menjadi forum pengambilan keputusan bersama, di mana aspirasi komunitas dapat memengaruhi prioritas dan alokasi sumber daya. Ketiga, integrasi masyarakat adat ke dalam struktur formal kebijakan daerah perlu diperkuat melalui pelembagaan peran mereka dalam perencanaan, implementasi, dan evaluasi program. Keempat, transparansi informasi dan sistem monitoring partisipatif harus ditingkatkan untuk memastikan akuntabilitas dan keberlanjutan kebijakan, sekaligus memaksimalkan kontribusi modal sosial masyarakat dalam penguatan ketahanan pangan wilayah perbatasan.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Merauke telah berlangsung secara formal melalui forum perencanaan dan implementasi program, namun masih berada pada tingkat konsultatif dan belum mencapai pola *shared decision-making*. Masyarakat, termasuk kelompok tani dan tokoh adat, umumnya dilibatkan dalam tahap penyampaian aspirasi dan pelaksanaan teknis, tetapi belum sepenuhnya menjadi aktor kunci dalam perumusan kebijakan strategis. Temuan ini mengindikasikan bahwa meskipun ruang partisipasi telah tersedia, distribusi kewenangan dan kapasitas institusional masih menjadi faktor pembatas dalam mewujudkan tata kelola ketahanan pangan yang inklusif dan responsif di wilayah perbatasan. Secara konseptual, penelitian ini menegaskan pentingnya transformasi pendekatan kebijakan dari model top-down menuju model *participatory dan collaborative governance* yang menempatkan komunitas sebagai co-producer kebijakan. Penguatan kapasitas institusi lokal, integrasi pengetahuan masyarakat adat, serta pembangunan mekanisme kolaborasi multi-aktor menjadi prasyarat utama dalam memperkuat ketahanan pangan berkelanjutan. Dengan demikian, penguatan ketahanan pangan di wilayah perbatasan tidak hanya ditentukan oleh peningkatan produksi, tetapi juga oleh kualitas tata kelola yang mampu menjembatani kepentingan komunitas dan struktur kebijakan secara sinergis.

DAFTAR PUSTAKA

- Amelia, Dewi Maisyafarotul. 2025. "Pengaruh Kebijakan Publik Terhadap Keadilan Sosial Berbasis Komunitas." *Jurnal Kajian Hukum* 1(1):15–23.
- Ibnu, Muhammad. 2025. "Reposisi BULOG Dan Integrasi Empat Dimensi FAO: Model Konseptual Dan Roadmap Strategis Ketahanan Pangan Nasional Indonesia (Repositioning BULOG and Integrating the Four FAO Dimensions: A Conceptual Model and Strategic Roadmap for Indonesia's National Food Security)." *JURNAL PANGAN* 34(2):169–88.

*Dari Komunitas ke Kebijakan: Penguatan Ketahanan Pangan Berbasis Partisipasi Publik
di Wilayah Perbatasan Merauke
(Fonataba, et al.)*

- Mahlella, Nadya. 2025. "Strategi Penguatan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Daerah Berkelanjutan." *Jurnal Administrasi Publik* 1(1):27–34.
- Nathan, Ivone Agustina. 2025. "Strategi Pemerintah Daerah Dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan: Sinergi Kebijakan Dan Administrasi Publik Di Merauke." *Jejak Digital: Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 1(4):1573–91.
- Putra, Bayu Tri, and Andri Krisna Dianto. 2025. "Dari Kepatuhan Anggaran Menuju Inovasi Kebijakan: Tantangan Implementasi Alokasi Dana Desa Untuk Ketahanan Pangan Indonesia." Pp. 204–17 in *Prosiding Seminar Nasional Kusuma*. Vol. 3.
- Ramirez-Rubio, Oriana, Carolyn Daher, Gonzalo Fanjul, Mireia Gascon, Natalie Mueller, Leire Pajín, Antoni Plasencia, David Rojas-Rueda, Meelan Thondoo, and Mark J. Nieuwenhuijsen. 2019. "Urban Health: An Example of a 'Health in All Policies' Approach in the Context of SDGs Implementation." *Globalization and Health* 15(1). doi:10.1186/s12992-019-0529-z.
- 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.
- Sanjaya, Pande Made Dharma, Amin Pujiati, Suchatiningsih Dian Wisika Prajanti, Alexander Phuk Tjilen, Beatus Tambaip, Pulung Riyanto, and Samel Watina Ririhena. 2024. "Pembinaan Klub Dolpin: Manajemen Ekonomi Dan Kepuasan Orangtua." *Jurnal Ilmu Ekonomi & Sosial* 15(1):30–42.
- Syahrudin, Syahrudin, Nur Jalal, Marthen A. I. Nahumury, Beatus Tambaip, Alexander Phuk Tjilen, and Yosephina Ohoiwutun. 2023. "Pembentukan Badan Usaha Milik Kampung (BUMK) Untuk Mengangkat Potensi Kampung Menuju Desa Mandiri." *Jurnal Pengabdian Pada Masyarakat* 8(3):576–86.
- 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. 2023. "Analisis Kebijakan Publik Dalam Derajat Kesehatan Di Papua." *Jurnal Kebijakan Publik* 14(1):101–10.
- Tambaip, Beatus, Alexander Phuk Tjilen, and Yosephina Ohoiwutun. 2023. "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.
- Tambaip, Beatus, Alexander Phuk Tjilen, Pulung Riyanto, and Yosephina Ohoiwutun. 2023. "Higher Education Transformational Leadership in Papua: Analysis of Behavioral and Competency." *Eurasian Journal of Educational Research* 106(106):266–79.
- Tjilen, Alexander Phuk, Beatus Tambaip, Budi Dharmawan, Adrianus Adrianus, Pulung Riyanto, and Yosephina Ohoiwutun. 2024. "Engaging Stakeholders in Policy Decision-Making for Food Security Governance: Identification, Perception, and Contribution." *Corporate Governance and Organizational Behavior Review* 8(1):144–54. doi:10.22495/cgobrv8i1p12.
- Tjilen, Alexander Phuk, Ruloff Fabian Yohanis Waas, Samel Watina Ririhena, Beatus Tambaip, Syahrudin Syahrudin, Yosephina Ohoiwutun, and Riska Dwi Prihandayani. 2023. "Optimalisasi Potensi Desa Wisata Melalui Manajemen Pengelolaan Yang Berkelanjutan: Kontribusi Bagi

- Kesejahteraan Masyarakat Lokal.” *Nanggroe: Jurnal Pengabdian Cendikia* 2(6):38–49.
- Ulinnuha, Roma. 2025. “Kebijakan Publik Berbasis Agama Di Tingkat Lokal: Analisis Kolaboratif Pemerintah Daerah Dan Organisasi Masyarakat Islam Dalam Arena Sidrap Religius.” *Jurnal Kebijakan Pembangunan* 20(2):175–88.
- Viona, Merry, N. Nabila, Deva Garcia Katanging, and Mellyana Candra. 2025. “Ekonomi Politik Ketahanan Pangan Di Indonesia: Peran Negara Dalam Menghadapi Krisis Pangan.” *Socius: Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial* 2(11).