

MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK DALAM PROGRAM PANGAN LOKAL UNTUK KETAHANAN PANGAN DI WILAYAH PERI-URBAN KABUPATEN LAMPUNG SELATAN

Vina karmilasari¹, Anisa Utami², Fajar Apriani³, Kholifatul Munawaroh⁴

Universitas Lampung^{1,2,3,4} Universitas Mulawarman³

vinakarmilasari@fisip.unila.ac.id

ABSTRACT

Rapid urbanization in Indonesia has fundamentally transformed peri-urban areas, generating complex governance challenges for sustainable food security. Departing from previous studies that predominantly frame food security as a technical agricultural or spatial planning issue, this study offers an alternative perspective by examining governance dynamics through the lens of public service management. Employing a qualitative descriptive-analytical approach, this research investigates the implementation of community-based food security programs—including the Sustainable Food Garden (Pekarangan Pangan Lestari—P2L) initiative—across peri-urban areas in South Lampung Regency. Data were collected through in-depth interviews with informants selected purposively and via snowball sampling across four institutional tiers, supplemented by participatory observation and document review. Data validity was ensured through source and method triangulation, as well as member checking.

Findings mapped along an Input–Process–Output/Outcome matrix reveal significant structural constraints and implementation gaps. At the Input stage, inter-departmental coordination remains critically weak—with only 2 out of 6 regional agencies actively engaged—while P2L budget allocations shrank by 41.6% between 2022 and 2024. At the Process stage, participation patterns diverged asymmetrically: Way Huwi Village sustained robust community engagement by embedding the program into existing social networks and leveraging CSR partnerships, whereas Sidoharjo Village experienced program collapse due to paternalistic dependency and post-grant fatigue, evidenced by a 62% participant dropout rate after the first year. At the Output/Outcome stage, 65% of beneficiary households reported improved daily food availability, yet only 20% successfully monetized surplus yields due to limited market integration.

Keyword: food security, peri-urban areas, public service management, local food programs, South Lampung.

ABSTRAK

Urbanisasi pesat di Indonesia telah mentransformasi kawasan *peri-urban* dan memunculkan tantangan tata kelola ketahanan pangan berkelanjutan. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang memosisikan ketahanan pangan sebagai isu teknis pertanian atau perencanaan wilayah, studi ini menawarkan sudut pandang alternatif dengan menganalisis dinamika tata kelola melalui lensa manajemen pelayanan publik. Menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif-analitis, penelitian ini mengkaji implementasi program ketahanan pangan berbasis masyarakat—termasuk Pekarangan Pangan Lestari (P2L) di kawasan *peri-urban* Kabupaten Lampung Selatan. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam terhadap informan kunci yang dipilih secara purposif dan *snowball* dari empat tingkatan kelembagaan, observasi partisipatif, serta telaah dokumen. Keabsahan data diuji melalui triangulasi sumber dan metode, serta *member checking*.

Temuan yang dipetakan menggunakan matriks Masukan Proses Keluaran/Hasil mengungkap keterbatasan struktural dan kesenjangan implementasi yang signifikan. Pada tahap Masukan, koordinasi antardepartemen sangat lemah hanya 2 dari 6 dinas daerah yang aktif dan anggaran P2L menyusut 41,6% selama 2022–2024. Pada tahap Proses, partisipasi menunjukkan pola asimetris: Desa Way Huwi berhasil mempertahankan keterlibatan berkelanjutan melalui integrasi program ke dalam jaringan sosial yang ada dan kemitraan CSR, sementara Desa Sidoharjo mengalami kegagalan akibat ketergantungan paternalistik dan *post-grant fatigue*, dengan angka putus program mencapai 62% setelah tahun pertama. Pada tahap Keluaran/Hasil, 65% rumah tangga penerima manfaat mengalami peningkatan ketersediaan pangan, namun hanya 20% yang berhasil memonetisasi surplus hasil panen karena minimnya integrasi pasar.

Kata Kunci : ketahanan pangan, *peri-urban*, manajemen pelayanan publik, program pangan lokal, Lampung Selatan

PENDAHULUAN

Pertumbuhan penduduk dan urbanisasi yang berlangsung cepat di Indonesia telah mendorong transformasi kawasan *peri-urban* menjadi pusat-pusat permukiman dan kegiatan ekonomi baru. Di satu sisi, kawasan *peri-urban* memegang peran strategis sebagai lumbung pangan dan penyangga kebutuhan pokok, terutama dalam hal ketahanan pangan (Rohmadiani dkk., 2020; Karmilasari dkk., 2025). Namun di sisi lain, konversi lahan yang masif, lemahnya perencanaan tata ruang, serta pelayanan publik yang belum optimal menjadi ancaman serius bagi ketersediaan dan distribusi pangan lokal (Mataufani dkk., 2020; Kapucu dkk., 2024). Di Kabupaten Lampung Selatan yang merupakan wilayah penyangga strategis bagi ibu kota provinsi kecamatan-kecamatan seperti Jati Agung dan Natar menghadapi tekanan pembangunan yang sangat intens, sehingga sistem ketahanan pangan di wilayah tersebut berada dalam kondisi yang rentan. Urgensi masalah ini terletak pada ketidakmampuan struktural pemerintah daerah dalam mengelola pelayanan publik di kawasan *peri-urban*, di mana empat pilar ketahanan pangan menurut FAO (ketersediaan, akses, stabilitas, dan pemanfaatan) terus-menerus tergerus oleh pergeseran sosial-ekonomi yang cepat serta infrastruktur administratif yang belum memadai (Khaliza dkk., 2022).

Meskipun literatur tentang ketahanan pangan di kawasan *peri-urban* terus berkembang, sebagian besar penelitian yang ada masih berfokus pada aspek ekonomi pertanian, konversi lahan secara spasial, atau intervensi teknis di bidang pertanian (Rohmadiani dkk., 2020; Mataufani dkk., 2020). Penelitian-penelitian sebelumnya cenderung memperlakukan ketahanan pangan sebagai persoalan teknis atau persoalan tata ruang, sehingga mengabaikan mekanisme administratif dan manajerial yang sesungguhnya diperlukan untuk menjalankan program-program publik secara efektif. Secara khusus, masih terdapat kesenjangan pengetahuan yang kritis mengenai bagaimana manajemen pelayanan publik—yang mencakup koordinasi lintas sektor, partisipasi masyarakat yang inklusif, alokasi sumber daya, serta evaluasi program beroperasi dalam tata kelola pemerintahan untuk mempertahankan ketahanan pangan di kawasan *peri-urban*. Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan memang telah meluncurkan berbagai inisiatif, seperti program Pekarangan Pangan Lestari (P2L), Kampung Tangguh Pangan, serta penyuluhan pertanian terpadu. Namun, program-program tersebut sering kali dievaluasi hanya berdasarkan indikator keluaran (*output*) belaka, tanpa melihat secara mendalam aspek tata kelola dan manajemen penyampaian layanan yang melandasinya.

Kebaruan (*novelty*) dari studi ini terletak pada penerapan perspektif manajemen pelayanan publik yang komprehensif untuk mengevaluasi program-program ketahanan pangan berbasis masyarakat dalam dinamika sosial-spasial yang khas di kawasan *peri-urban* Lampung sebuah konteks geografis yang sangat rentan namun masih jarang diteliti. Berbeda dari penelitian-penelitian sebelumnya yang memisahkan ketahanan pangan dalam kebijakan pertanian secara tersendiri, studi ini justru mengkaji bagaimana interaksi kelembagaan, tantangan koordinasi lintas sektor, serta hambatan administratif yang melekat dalam penyampaian layanan publik di tingkat pemerintahan daerah saling mempengaruhi.

Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara eksplisit efektivitas manajemen pelayanan publik dalam menjalankan program-program ketahanan pangan di kawasan *peri-urban* Kabupaten Lampung Selatan. Secara lebih rinci, penelitian ini berupaya untuk: (1) mengevaluasi bagaimana perencanaan, koordinasi lintas sektor, dan partisipasi masyarakat membentuk pelaksanaan program ketahanan pangan lokal; (2) mengidentifikasi hambatan administratif dan tata kelola yang kritis dalam mengelola aksesibilitas dan stabilitas pangan di kawasan *peri-urban*; serta (3) merumuskan rekomendasi kebijakan yang kontekstual, inklusif, dan berkelanjutan untuk mengoptimalkan tata kelola pelayanan publik dalam pengelolaan ketahanan pangan di kawasan *peri-urban*.

KAJIAN PUSTAKA

Konsep Ketahanan Pangan: Pilar-Pilar dan Kerentanan Kawasan Peri-Urban

Menurut Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia (FAO), ketahanan pangan tercapai ketika semua orang, pada setiap waktu, memiliki akses fisik, sosial, dan ekonomi terhadap pangan yang cukup, aman, dan bergizi untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka demi hidup yang aktif dan sehat. Ketahanan pangan terdiri atas empat pilar fundamental: (1) Ketersediaan (produksi lokal, distribusi, dan neraca perdagangan); (2) Akses (kemampuan ekonomi dan fisik untuk memperoleh pangan); (3) Stabilitas (ketahanan ketersediaan dan akses terhadap guncangan ekonomi atau lingkungan); dan (4) Pemanfaatan (pengolahan pangan, keamanan pangan, dan asupan gizi).

Dalam konteks kawasan *peri-urban*, keempat pilar ini menghadapi ancaman serius. Konversi lahan yang pesat dan perluasan wilayah perkotaan secara langsung mengganggu stabilitas ketersediaan pangan lokal. Sementara itu, harga lahan yang spekulatif dan hambatan

infrastruktur melemahkan akses fisik dan ekonomi bagi rumah tangga peri-urban yang rentan. Akibatnya, ketahanan pangan di kawasan peri-urban tidak dapat dipertahankan hanya melalui pasokan pasar konvensional; diperlukan tata kelola kelembagaan yang kuat dan disesuaikan dengan dinamika spasial yang bersifat transisional.

Sintesis Studi Empiris tentang Ketahanan Pangan Berbasis Masyarakat

Untuk menghindari konseptualisasi yang bersifat deskriptif semata, kajian empiris tentang program ketahanan pangan berbasis masyarakat di Indonesia dan mancanegara mengungkapkan dinamika tata kelola dan pola implementasi yang kritis, yang dirangkum sebagai berikut:

1. **Bukti Empiris di Indonesia:** Studi tentang inisiatif berbasis masyarakat, seperti program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) dan Kampung Tangguh Pangan di berbagai wilayah Jawa dan Sumatra, menunjukkan bahwa pemberdayaan masyarakat secara signifikan meningkatkan ketersediaan pangan rumah tangga dalam jangka pendek (Darwanto, 2012; Membala dkk., 2003). Namun, evaluasi empiris secara konsisten menunjukkan bahwa program-program ini sering kali mengalami apa yang disebut sebagai "*post-grant fatigue*" (kelelahan pasca-hibah). Setelah bantuan subsidi awal dan pembagian bibit dari pemerintah berakhir, partisipasi masyarakat menurun drastis karena tidak adanya dukungan administratif yang terlembagakan serta lemahnya integrasi pasar di tingkat kecamatan.
2. **Perspektif Perbandingan Internasional:** Di negara-negara berkembang di Asia Tenggara dan Amerika Latin (misalnya, inisiatif pertanian perkotaan di Vietnam dan Brasil), program pangan berbasis masyarakat yang berhasil sangat bergantung pada tata kelola lintas sektor yang kuat dan ko-manajemen kelembagaan (Kapucu dkk., 2024). Temuan empiris internasional menyoroti bahwa inisiatif masyarakat akan gagal jika diperlakukan sebagai kegiatan pertanian yang terisolasi. Sebaliknya, ketika program tersebut terintegrasi ke dalam sistem manajemen pelayanan publik—didukung oleh jaminan kepemilikan lahan, layanan penyuluhan tingkat kota/kabupaten, dan kemitraan multistakeholder—ketahanan pangan berbasis masyarakat dapat mencapai stabilitas dan ketahanan jangka panjang

Analisis Kritis: Kesenjangan antara Teori dan Praktik dalam Manajemen Pelayanan Publik

Teori manajemen pelayanan publik menekankan orientasi yang berpusat pada pengguna (*customer-driven*), evaluasi berbasis kinerja, dan tata kelola kolaboratif (Osborne, 2006; Terry, 1993). Namun, kesenjangan yang signifikan masih terjadi ketika prinsip-prinsip teoretis ini diterapkan dalam tata kelola ketahanan pangan di kawasan *peri-urban* secara praktis:

1. Tata Kelola Kolaboratif vs. Birokrasi Top-Down: Meskipun teori menghendaki tata kelola kolaboratif yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan (instansi pemerintah, petani lokal, CSR perusahaan, dan LSM), dalam praktiknya, intervensi pemerintah daerah masih bersifat *top-down*, terfragmentasi, dan berjalan dalam *silo* masing-masing. Program ketahanan pangan publik sering kali dijalankan dalam batas-batas departemen yang kaku (misalnya, Dinas Pertanian vs. Dinas Sosial vs. Dinas Perdagangan) tanpa mekanisme koordinasi lintas sektor yang efektif.
2. Tata Kelola Berbasis Kinerja vs. Metrik Berorientasi Output: Manajemen pelayanan publik mewajibkan fokus pada hasil (*outcome*) dan dampak jangka panjang. Namun dalam praktiknya, evaluasi program oleh instansi daerah masih sangat berorientasi pada *output* (misalnya, menghitung jumlah paket bibit yang dibagikan atau jumlah kelompok tani yang dibentuk), bukan pada pengukuran stabilitas pangan yang sesungguhnya, keadilan akses, atau keberlanjutan pemberdayaan masyarakat.
3. Perencanaan Responsif vs. Realitas Peri-Urban: Teori mengasumsikan perencanaan layanan yang responsif dan berbasis permintaan (*demand-driven*). Kenyataannya, perencanaan ketahanan pangan sering kali gagal memperhitungkan sifat sosial-ekonomi hibrida dari komunitas *peri-urban* yang memperlakukan mereka baik sebagai zona pertanian murni pedesaan maupun ruang pemukiman perkotaan sepenuhnya sehingga mengakibatkan salah alokasi sumber daya publik yang vital.

Kerangka Konseptual

Untuk memberikan logika struktural yang lebih berikut kerangka konseptual yang merinci transformasi sistemik dari masukan kelembagaan hingga hasil tata kelola jangka panjang:

Tabel 1. Korelasi Antar Variabel

Tahap	Komponen
Masukan (<i>Input</i>)	1. Kebijakan dan Peraturan Daerah (Ketahanan Pangan, Zonasi Kawasan Peri-Urban) 2. Sumber Daya Administratif (Anggaran, Tenaga Penyuluh, Infrastruktur) 3. Pemangku Kepentingan Kelembagaan (Dinas Ketahanan Pangan, Kecamatan, PKK)
Proses (<i>Process</i>)	1. Perencanaan Responsif (Menjawab Dinamika Lahan Peri-Urban) 2. Koordinasi Lintas Sektor (Menyelaraskan Pertanian, Perdagangan, & Pemerintahan Daerah) 3. Partisipasi Inklusif (Memberdayakan Kelompok Perempuan, Petani Lokal, & CSR) 4. Evaluasi Berbasis Hasil (Memantau Keberlanjutan & Dampak Struktural)
Keluaran dan Hasil (<i>Output & Outcome</i>)	1. Keluaran (<i>Output</i>): Kelompok pangan masyarakat yang operasional, peningkatan layanan penyuluhan lokal. 2. Hasil Jangka Pendek (<i>Short-Term Outcome</i>): Peningkatan ketersediaan pangan rumah tangga & akses fisik. 3. Dampak Jangka Panjang (<i>Long-Term Impact</i>): Ketahanan pangan <i>peri-urban</i> yang berkelanjutan, stabilitas ekonomi, dan tata kelola pelayanan publik yang kokoh.

Sumber: Peneliti (2025)

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metodologi kualitatif dengan desain penelitian deskriptif-analitis. Pendekatan kualitatif dipilih untuk memperoleh pemahaman yang mendalam dan bernuansa tentang proses manajemen pelayanan publik dalam program ketahanan pangan di kawasan *peri-urban*, khususnya untuk menangkap dinamika sosial-kelembagaan serta interaksi administratif antara pemerintah, masyarakat sipil, dan aktor-aktor komunitas.

Lokasi Penelitian dan Pemilihan Informan

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Lampung Selatan, dengan fokus pada dua kecamatan *peri-urban*, yaitu Jati Agung dan Natar. Kedua lokasi ini dipilih secara purposif karena peran strategisnya sebagai penyangga pertanian, tingginya tekanan konversi lahan, serta aktifnya pelaksanaan inisiatif ketahanan pangan lokal. Pemilihan informan dilakukan melalui kombinasi teknik *purposive sampling* (untuk aktor-aktor administratif dan kelembagaan kunci) dan *snowball sampling* (untuk pemimpin komunitas lokal dan penerima manfaat program). Rincian lengkap informan penelitian disajikan dalam Tabel 2 berikut

Tabel 2. Informan Penelitian

Kategori	Jabatan/ Peran	Jumlah	Teknik	Kode
Informan				
Pemerintah Daerah	Bidang Ketersediaan dan Distribusi Pangan	1	Purposif	GOV-1
	Bidang Hortikultura/ Tanaman Pangan	1	Purposif	GOV-2
	Koordinator Penyuluh Pertanian di Jati Agung dan Natar	2	Purposif	GOV-3, GOV-4
Pemerintah Lokal	Camat dan Perwakilan	2	Purposif	LOC-1, LOC2
	Kepala Desa di desa-desa sasaran ketahanan pangan	2	Purposif	LOC-3, LOC 4
Pelaksana Komunitas & Kelompok	Ketua Kelompok Wanita Tani (KWT) P2L	2	Purposif	COM-1, COM-2

	Anggota Aktif / Petani dalam inisiatif Kampung Tangguh Pangan	3	Snowball	COM-3, COM-4, COM-5
	Koordinator PKK (Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga) Desa	2	Purposif	COM-6
Masyarakat	Masyarakat di Kawasan peri-urban	2	Snowball	CVO-1, CVO-2

Sumber: Peneliti (2025)

Instrumen Penelitian

Untuk menjamin ketelitian pengumpulan data, instrumen utama penelitian adalah peneliti itu sendiri sebagai instrumen kunci (*human instrument*), yang didukung oleh seperangkat alat operasional yang disusun secara sistematis:

1. Panduan Wawancara Semi-Terstruktur: Disusun berdasarkan empat sumbu tematik, yaitu: (a) perencanaan kelembagaan dan responsivitas kebijakan; (b) mekanisme koordinasi lintas sektor; (c) partisipasi masyarakat dan alokasi sumber daya; serta (d) evaluasi program dan hambatan penyampaian layanan.
2. Daftar Periksa Observasi Terstruktur (*Structured Observation Checklist*): Digunakan selama kunjungan lapangan untuk menilai infrastruktur pangan fisik, aktivitas operasional di kebun KWT, layanan penyuluhan lokal, serta pola keterlibatan masyarakat.
3. Matriks Analisis Dokumen: Sebuah kerangka kerja terstandar untuk menganalisis dokumen perencanaan kelembagaan (RPJMD Kabupaten Lampung Selatan), laporan strategis dari Dinas Ketahanan Pangan, alokasi anggaran desa (Dana Desa), serta data statistik BPS.

Prosedur Pengumpulan dan Analisis Data

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara semi-terstruktur secara mendalam, observasi lapangan partisipatif, dan analisis dokumen yang mencakup implementasi program dari tahun

2021 hingga 2025. Data dianalisis menggunakan analisis tematik kualitatif, melalui prosedur tiga tahap:

1. Reduksi Data: Mentranskripsi rekaman audio mentah, catatan lapangan, dan dokumen kelembagaan, dilanjutkan dengan pengkodean (*coding*) secara ketat untuk menyaring informasi yang tidak esensial.
2. Kategorisasi dan Penyajian Data: Mengelompokkan kode-kode ke dalam tema-tema utama (misalnya, hambatan koordinasi, penurunan partisipasi pasca-hibah, metrik berorientasi *output*) dan menyusunnya secara logis untuk keperluan sintesis.
3. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi: Mensintesis pola-pola inti untuk merumuskan implikasi kebijakan terkait manajemen pelayanan publik.

Validasi Data (Keterpercayaan)

Untuk menjamin ketelitian akademik, keterpercayaan (*trustworthiness*), dan validitas, empat kriteria validasi diterapkan secara ketat:

1. Triangulasi Sumber dan Metode: Memverifikasi silang keterangan wawancara dari pejabat pemerintah dengan perspektif masyarakat (triangulasi sumber) serta memeriksa silang pernyataan naratif dengan observasi fisik lapangan dan dokumen kebijakan resmi (triangulasi metode).
2. Member Checking: Melakukan sesi validasi lanjutan dengan informan kunci untuk meninjau transkrip wawancara dan temuan awal, guna memastikan bahwa interpretasi peneliti secara akurat mencerminkan perspektif para informan.
3. Audit Trail dan Peer Debriefing: Memelihara jejak audit yang transparan dan bertahap mulai dari data mentah, skema pengkodean, hingga catatan lapangan analitis, serta mengadakan sesi *debriefing* rutin dengan rekan-rekan peneliti akademisi di bidang administrasi publik untuk menghilangkan bias peneliti

Etika Penelitian

Penelitian ini mematuhi standar etika yang ketat dalam penelitian sosial dan administrasi publik:

1. Informed Consent (Persetujuan Berdasarkan Informasi): Sebelum melakukan wawancara atau observasi, seluruh peserta diinformasikan mengenai latar belakang,

tujuan, dan sifat sukarela dari penelitian. Persetujuan tertulis maupun lisan dicatat secara formal.

2. Anonimitas dan Kerahasiaan: Untuk melindungi informan dari konsekuensi profesional atau sosial, identitas pribadi dianonimkan menggunakan konvensi pengkodean. Seluruh berkas audio digital, transkrip, dan catatan lapangan dienkripsi dan disimpan secara aman dalam *cloud storage* dengan akses terbatas.
3. Do No Harm (Tidak Merugikan) dan Transparansi Kelembagaan: Penelitian melakukan observasi lapangan tanpa mengganggu operasional pelayanan publik atau kegiatan pertanian yang sedang berlangsung. Izin penelitian resmi diperoleh dari Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan dan otoritas kecamatan terkait sebelum memasuki lapangan.

HASIL PENELITIAN

Karakteristik Ketahanan Pangan di Wilayah Peri-Urban Kabupaten Lampung Selatan

Kabupaten Lampung Selatan merupakan salah satu daerah di Provinsi Lampung yang mengalami urbanisasi pesat dan pertumbuhan penduduk yang terus berlanjut. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Lampung Selatan (2025), jumlah penduduk secara konsisten meningkat antara tahun 2020 dan 2024, dengan rata-rata laju pertumbuhan tahunan sebesar 1,21% (Tabel 3).

Tabel 3. Jumlah Penduduk Kabupaten Lampung Selatan

Tahun	Jumlah Penduduk
2020	1,050,340
2021	1,059,830
2022	1,068,420
2023	1,076,570
2024	1,086,679

Sumber: BPS (2025)

Secara spasial, Kecamatan Jati Agung dan Natar berfungsi sebagai zona penyangga *peri-urban* utama yang berbatasan langsung dengan ibu kota provinsi (Kota Bandar Lampung). Kedua kecamatan ini menghadapi tekanan ganda yang kompleks: di satu sisi, konversi lahan

pertanian yang cepat menjadi kawasan pemukiman dan industri; di sisi lain, tuntutan mendesak untuk mempertahankan fungsi ekologis dan menjaga ketahanan pangan lokal.

Temuan Penelitian

Berdasarkan wawancara mendalam dan observasi lapangan yang dilaksanakan pada bulan Mei–Juni 2025 di Kecamatan Jati Agung dan Natar, diperoleh sejumlah temuan kunci yang memperkuat analisis manajemen pelayanan publik dalam program ketahanan pangan lokal:

Tabel 4. Temuan Penelitian

Tahap	Temuan Empiris Lapangan	Indikator Manajemen Pelayanan Publik
Masukan (<i>Input</i>): Dukungan Kelembagaan dan Regulasi	a. Terdapat kerangka regulasi yang solid: Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2021 tentang Ketahanan Pangan Berbasis Masyarakat. b. Alokasi anggaran tahunan untuk program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) menurun drastis dari Rp1,2 miliar (2022) menjadi Rp700 juta (2024). c. Dari enam instansi daerah yang terkait langsung dengan kebijakan pangan, hanya dua yang secara aktif berpartisipasi dalam perencanaan lintas sektor terpadu.	Dukungan Regulasi, Keberlanjutan Fiskal, & Integrasi Kelembagaan
Proses (<i>Process</i>): Implementasi Program	a. Desa Way Huwi (Jati Agung): Pelaksanaan program tetap aktif dan berkelanjutan melalui kolaborasi antara PKK, Kelompok Wanita Tani (KWT), dukungan Balai Penyuluhan Pertanian (BPP), serta kemitraan tanggung jawab sosial perusahaan (CSR) dengan PT Great Giant Pineapple. b. Desa Sidoharjo (Natar): Program mengalami penghentian total (stagnan) pada tahun 2022 setelah penghentian bantuan bibit awal dan subsidi finansial dari pemerintah. c. Tingkat Adopsi: Data observasi menunjukkan bahwa hanya 38% rumah tangga penerima manfaat yang secara terus-menerus memanfaatkan pekarangan mereka untuk produksi pangan; 62% sisanya meninggalkan program setelah tahun pertama	Kolaborasi Lintas Sektor, Keterlibatan Masyarakat, & Pendampingan Teknis Berkelanjutan
Keluaran dan Hasil (<i>Output & Outcome</i>)	a. Dampak Konsumsi: 65% rumah tangga penerima manfaat melaporkan peningkatan ketersediaan pangan rumah tangga (misalnya,	Efektivitas Penyampaian Layanan, Aksesibilitas Pasar,

	mengurangi pengeluaran sayuran bulanan sebesar 25–30%). b. Dampak Ekonomi: Hanya 20% rumah tangga penerima manfaat yang berhasil memonetisasi atau menjual surplus hasil panen untuk menambah pendapatan rumah tangga. c. Inovasi Lokal: Pengembangan teknologi tepat guna seperti hidroponik gantung dan budidaya perairan pekarangan, meskipun inovasi ini terkonsentrasi secara ketat di desa-desa dengan tingkat literasi yang lebih tinggi dan kepemimpinan informal yang kuat. d. Sistem Pemantauan: Data produksi pangan warga masih bersifat musiman dan belum terintegrasi ke dalam sistem pemantauan digital pemerintah daerah	& Percepatan Inovasi Lokal
--	---	----------------------------

Sumber: Peneliti (2025)

PEMBAHASAN

Temuan empiris dari Kabupaten Lampung Selatan menyoroti nuansa tata kelola yang signifikan mengenai bagaimana manajemen pelayanan publik membentuk ketahanan pangan berbasis masyarakat di kawasan *peri-urban*. Meskipun kerangka regulasi yang menyeluruh telah ada (Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2021), pelaksanaan operasionalnya masih sangat timpang. Bagian pembahasan ini secara kritis merefleksikan alasan struktural di balik variasi antardesa tersebut, mengintegrasikan literatur perbandingan internasional dari Negara Berkembang (*Global South*), serta menguraikan implikasi teoretis dan praktis bagi penyampaian pelayanan publik.

Partisipasi Asimetris: Refleksi Kritis atas Variasi Tingkat Desa

Salah satu temuan sentral dari data empiris yang dipetakan pada tahap Proses dan Keluaran/Hasil adalah dikotomi tajam dalam keberlanjutan program antar-desa yang diteliti: keterlibatan yang aktif dan tangguh di Way Huwi dan Tanjung Baru, berbanding terbalik dengan keruntuhan total inisiatif di Sidoharjo. Analisis kritis mengungkapkan bahwa partisipasi masyarakat yang berhasil bukanlah sekadar cerminan dari kemauan sipil, melainkan merupakan fungsi dari tiga katalis kelembagaan dan sosial-spasial:

1. Pelembagaan (*Institutional Embeddedness*) vs. Ketergantungan Paternalistik

Di Way Huwi, tata kelola ketahanan pangan berhasil diintegrasikan ke dalam struktur komunitas yang sudah ada (PKK dan Kelompok Wanita Tani/KWT) dan diperkuat oleh dukungan multistakeholder, khususnya CSR sektor swasta (PT Great Giant Pineapple) serta layanan penyuluhan pertanian berkelanjutan dari Balai Penyuluhan Pertanian (BPP) setempat. Sebaliknya, di Sidoharjo, program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) dijalankan sebagai proyek pemerintah yang bersifat *top-down* dan transaksional. Ketika bantuan bibit awal dan subsidi finansial dari pemerintah dihentikan pada tahun 2022, partisipasi masyarakat langsung runtuh—sebuah fenomena yang secara luas dikenal dalam administrasi publik sebagai *kelelahan pasca-hibah* (post-grant fatigue*) atau *ketergantungan paternalistis*.

2. Modal Sosial-Ekonomi dan Kepemimpinan Organik

Inovasi teknologi lokal (seperti hidroponik gantung dan budidaya perairan pekarangan terpadu) terkonsentrasi secara ketat di desa-desa yang memiliki tingkat literasi lebih tinggi dan pemimpin informal yang proaktif (*local champions*). Di Way Huwi dan Tanjung Baru, pemimpin informal secara aktif memobilisasi warga, sementara Sidoharjo mengalami kekosongan kepemimpinan lokal dan tidak adanya skema insentif terstruktur bagi kader-kader komunitas.

3. Dikotomi Identitas Perkotaan-Pedesaan

Kawasan *peri-urban* berada dalam keadaan transisi sosial-spasial. Di Sidoharjo, urbanisasi yang cepat telah menggeser dinamika komunitas menuju tenaga kerja komuter (buruh upahan), yang secara drastis mengurangi alokasi waktu rumah tangga untuk produksi pangan domestik. Sebaliknya, Way Huwi masih mempertahankan kohesi sosial pedesaan yang lebih kuat dan norma *gotong-royong* tradisional, yang berfungsi sebagai penyangga sosial terhadap tekanan spasial perkotaan

Analisis Tata Kelola Perbandingan dengan Literatur Global South

Hambatan manajemen pelayanan publik yang diamati di Lampung Selatan mencerminkan pola global yang lebih luas di zona *peri-urban* transisional di negara-negara berkembang (*Global South*), sehingga memberikan wawasan perbandingan yang berharga.

Tabel 5. Matriks Perbandingan Tata Kelola Lintas Negara

Dimensi Tata Kelola	Temuan Lampung Selatan (Indonesia)	Konteks Literatur Global South
Koordinasi Kelembagaan	<i>Silo</i> departemental yang parah; hanya 2 dari 6 instansi yang aktif berkoordinasi. Anggaran P2L turun dari Rp1,2 M menjadi Rp700 Juta	Hambatan koordinasi lintas sektor serupa diidentifikasi di Hanoi, Vietnam (Nguyen dkk., 2022) dan Kampala, Uganda (Lwasa, 2020).
Integrasi Pasar & Nilai Ekonomi	65% mencapai akses pangan yang lebih baik, tetapi hanya 20% yang berhasil memonetisasi surplus hasil panen	Hambatan konektivitas pasar yang identik dilaporkan di <i>Peri-Urban</i> Belo Horizonte, Brasil (Giacchè, 2021) & Bangalore, India (Achar dkk., 2023).
Pemantauan & Evaluasi (M&E)	M&E berfokus secara ketat pada metrik <i>output</i> (menghitung paket bibit); tidak ada pelacakan digital jangka panjang.	Pergeseran menuju indikator berorientasi hasil dalam dewan kebijakan pangan partisipatif di Amerika Latin (Rocha, 2023).

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

1. Fragmentasi Antar-Instansi (*Silo Governance*): Kurangnya koordinasi lintas instansi di Lampung Selatan (di mana hanya 2 dari 6 aktor terkait yang berpartisipasi aktif) sangat sejalan dengan temuan di *peri-urban* Hanoi, Vietnam (Nguyen dkk., 2022) dan Kampala, Uganda (Lwasa, 2020). Dalam konteks ini, kebijakan ketahanan pangan publik sering kali gagal karena pemerintah daerah memperlakukan pertanian, perdagangan, dan kesejahteraan sosial sebagai *silo* birokratis yang terisolasi, bukan sebagai jaringan penyampaian pelayanan publik yang terintegrasi.
2. Viabilitas Ekonomi dan Hambatan Pasar: Temuan survei yang menunjukkan bahwa 65% rumah tangga meningkatkan konsumsi mandiri tetapi hanya 20% yang menghasilkan pendapatan tambahan sangat mencerminkan bukti empiris dari Belo Horizonte, Brasil (Giacchè, 2021) dan Bangalore, India (Achar dkk., 2023). Literatur internasional menunjukkan bahwa pertanian perkotaan dan *peri-urban* tetap terbatas pada "hobi subsistensi" kecuali manajemen pelayanan publik menyediakan keterkaitan pasar langsung, infrastruktur pasca-panen, dan saluran komersialisasi mikro.

3. Volatilitas Fiskal dan Tingkat Putus Program: Pengurangan anggaran P2L Lampung Selatan dari Rp1,2 miliar (2022) menjadi Rp700 juta (2024) menggambarkan kerentanan fiskal inisiatif pangan komunitas. Volatilitas anggaran serupa di *peri-urban* Afrika Selatan (Battersby, 2020) menunjukkan bahwa perencanaan fiskal jangka pendek merusak kepercayaan publik terhadap keandalan layanan, yang secara langsung mendorong tingginya tingkat putus peserta (seperti yang terlihat pada tingkat putus 62% di Lampung Selatan).

Implikasi bagi Teori Manajemen Pelayanan Publik: Menuju Model Tata Kelola Ko-Manajemen

Temuan ini menunjukkan bahwa kerangka manajemen pelayanan publik konvensional—yang sering dibangun di atas paradigma perkotaan Barat—harus diadaptasi untuk menangkap dinamika pangan *peri-urban*. Penyampaian pelayanan publik di zona transisional tidak dapat hanya mengandalkan tindakan negara atau kekuatan pasar semata. Sebaliknya, diperlukan Model Tata Kelola Ko-Manajemen (*Co-Management Governance Model*), yang dibangun di atas tiga pilar operasional:

1. Penganggaran Gabungan Lintas Sektor (*Cross-Sectoral Joint Budgeting*): Secara formal menggabungkan sumber daya keuangan lintas dinas Pertanian, Perdagangan, dan Sosial untuk melindungi program pangan lokal dari pemotongan fiskal departemental.
2. Kemitraan Multistakeholder yang Dilembagakan (*Institutionalized Multi-Stakeholder Partnerships*): Secara formal mengintegrasikan program CSR korporasi (seperti model PT Great Giant Pineapple di Way Huwi) dan pendampingan teknis perguruan tinggi ke dalam struktur penyampaian layanan pemerintah daerah.
3. Metrik Evaluasi Berorientasi Hasil (*Outcome-Oriented Evaluation Metrics*): Mengalihkan pengukuran kinerja dari *input* jangka pendek (misalnya, jumlah paket bibit yang dibagikan) menuju indikator jangka panjang yang mengevaluasi ketahanan pangan rumah tangga, tingkat retensi peserta, dan integrasi pasar lokal.

KESIMPULAN

Penelitian ini mengkaji kinerja manajemen pelayanan publik dalam mendukung ketahanan pangan berbasis masyarakat di kawasan *peri-urban* Kabupaten Lampung Selatan.

Dengan menerapkan kerangka analisis sistemik Masukan–Proses–Keluaran/Hasil, penelitian ini mengungkapkan bahwa meskipun fondasi regulasi lokal yang solid telah tersedia (Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2021), pelaksanaan operasional di lapangan masih sangat terkendala oleh hambatan struktural dan tata kelola.

Pada tahap Masukan, koordinasi antarinstansi mengalami hambatan akibat *silo* departemental di mana hanya dua dari enam instansi terkait yang berpartisipasi aktif yang diperparah oleh pengurangan alokasi anggaran P2L sebesar 41,6% antara tahun 2022 dan 2024. Pada tahap Proses, muncul model partisipasi yang asimetris: desa-desa dengan modal sosial yang kuat, pemimpin lokal yang proaktif, dan kemitraan multistakeholder (seperti Way Huwi) berhasil mencapai implementasi yang berkelanjutan, sementara intervensi *top-down* tanpa insentif yang terlembagakan (seperti Sidoharjo) justru mengalami ketergantungan paternalistik dan tingkat putus peserta mencapai 62%. Pada tahap Keluaran/Hasil, program ini secara efektif meningkatkan konsumsi pangan rumah tangga bagi 65% penerima manfaat, namun gagal mendorong pengembangan ekonomi lokal yang lebih luas, karena hanya 20% rumah tangga yang berhasil memonetisasi surplus hasil panen akibat lemahnya integrasi pasar.

DAFTAR PUSTAKA

- Achar, S., Ramachandra, T. V., & Kumar, P. (2023). Peri-urban agriculture dynamics and market connectivity in rapidly urbanizing landscapes: Lessons from South Asia. *Land Use Policy*, 128, 106612. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106612>
- Battersby, J. (2020). Urban food governance and the Global South: Justifying the need for a food systems approach in African cities. *Food Security*, 12(3), 529–541. <https://doi.org/10.1007/s12571-020-01029-y>
- Darwanto, D. H. (2012). *Konsep ketahanan pangan*. Ilmu Pertanian, MMA-UGM Yogyakarta.
- Fadhilah, T. H., Cahyana, A. D., Nugraha, F. D., & Budiwitjaksono, G. S. (2024). Pemberdayaan program urban farming untuk meningkatkan ketahanan pangan dan kualitas lingkungan di Kelurahan Gebang Putih Kota Surabaya. *Jurnal Pengabdian Masyarakat*. <https://doi.org/10.59024/jpma.v2i3.885>
- Fidiastuti, H., & Sari, N. (2022). Building life skill and entrepreneurship educational skill through project based learning in urban farming courses. *Jurnal Biologi Tropis*, 22(4), 1414–1419. <https://doi.org/10.29303/jbt.v22i4.4301>

- Giacchè, G. (2021). Building resilient peri-urban food systems: Public policy and market integration in Belo Horizonte, Brazil. *Urban Agriculture & Regional Food Systems*, 6(1), e20018. <https://doi.org/10.1002/uar2.20018>
- Kapucu, N., Ge, Y., Rott, E., & Isgandar, H. (2024). Urban resilience: Multidimensional perspectives, challenges and prospects for future research. *Urban Governance*, 4(3), 162–179. <https://doi.org/10.1016/j.ugj.2024.09.003>
- Karmilasari, V., Meiliyana, M., & Prihantika, I. (2025). Analisis kapasitas institusional sekolah dasar inklusif di kawasan peri-urban: Studi manajemen pelayanan publik di Kota Samarinda. *GOVERNANCE: Jurnal Ilmiah Kajian Politik Lokal dan Pembangunan*, 11(3). <https://doi.org/10.56015/gjikplp.v11i3.417>
- Khaliza, S. U., Yulianti, D., & Karmilasari, V. (2022). Metode pengembangan sumber daya manusia dalam menghadapi bonus demografi di Provinsi Lampung. *Administrativa: Jurnal Birokrasi, Kebijakan dan Pelayanan Publik*, 3(3), 281–294. <https://doi.org/10.23960/administrativa.v3i3.100>
- Laksmi, Y., Wihastuti, L., Ariyani, M., Fidya, S., Kinanti, M., Putri, I., ... & Pangan, K. (2023). The role of urban farming in improving community welfare and urban food security: Case study of farmers group of Giwangan Village, Yogyakarta City. *ERJPE*, 18(1). <https://doi.org/10.32424/1.erjpe.2023.18.1.3311>
- Lwasa, S. (2020). Managing peri-urban food security through collaborative governance: Empirical reflections from Kampala, Uganda. *Environment and Urbanization*, 32(1), 145–162. <https://doi.org/10.1177/0956247819896231>
- Mataufani, N., Rahayu, P., & Rini, E. (2020). Kenampakan fisik Kabupaten dan daerah peri urban Surakarta. *Desa-Kabupaten*, 2(2), 130–142. <https://doi.org/10.20961/desa-Kabupaten.v2i2.41509.130-142>
- Membala, S., Wibisono, B., & Hidayati, I. (2023). Karakteristik perkembangan peri-urban di Kabupaten kecil. *Jurnal Perencanaan Dan Pengembangan Kebijakan*, 3(2), 85. <https://doi.org/10.35472/jppk.v3i2.1238>
- Nguyen, T. H., Van den Berg, L., & Oosterveer, P. (2022). Departmental siloes and food system governance in transitional peri-urban Hanoi. *Land*, 11(4), 512. <https://doi.org/10.3390/land11040512>

- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan. (2021). *Penyelenggaraan ketahanan pangan berbasis masyarakat* (Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan Nomor 14 Tahun 2021). Kalianda: Lembaran Daerah Kabupaten Lampung Selatan.
- Putri, D., Abidin, Z., Prasmatiw, F., & Kaskoyo, H. (2022). Kajian ketahanan pangan rumah tangga pada berbagai agroekosistem di Kabupaten Lampung Utara. *Agrikultura*, 33(3), 420. <https://doi.org/10.24198/agrikultura.v33i3.42579>
- Rocha, C. (2023). Evaluating participatory food policy councils: Outcome-oriented metrics for local food governance. *Food Policy*, 115, 102410. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2023.102410>
- Rohmadiani, L., Kunce, Y., & Rachmawanti, I. (2020). Fenomena urban sprawl wilayah pembangunan Gresik Selatan. *Jurnal Penataan Ruang*, 15(1), 1. <https://doi.org/10.12962/j2716179x.v15i1.6722>
- Rumawas, V. V., Nayoan, H., & Kumayas, N. (2021). Peran pemerintah dalam mewujudkan ketahanan pangan di Kabupaten Minahasa Selatan (Studi Dinas Ketahanan Pangan Minahasa Selatan). *Jurnal Governance*, 1(1), 1–12.
- Safirtri, K., Abdoellah, O. S., Gunawan, B., Suparman, Y., & Parikesit, P. (2022). Market pressure based on international food standards in export-scale urban farming: Political ecology perspective. *The Qualitative Report*. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2022.5138>
- Salasa, A. (2021). Paradigma dan dimensi strategi ketahanan pangan Indonesia. *Jejaring Administrasi Publik*, 13(1), 35–48. <https://doi.org/10.20473/jap.v13i1.29357>
- Saliem, H., & Ariani, M. (2016). Ketahanan pangan, konsep, pengukuran dan strategi. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, 20(1), 12–24. <https://doi.org/10.21082/fae.v20n1.2002.12-24>
- Sinaga, G. A. D., Kurniawan, Y., & Kusumawati, A. (2022). Urgensi komunitas, budaya lokal dan ketahanan pangan dalam gerakan urban farming di masa pandemi COVID-19. *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, 11(2), 337–351. <https://doi.org/10.23887/jish.v11i2.45041>
- Suwarlan, S. (2020). Perancangan urban farming pada pesisir Kampung Kelembak Kepulauan Riau. *Jurnal Linears*, 3(1), 20–25. <https://doi.org/10.26618/j-linears.v3i1.3134>

Terry, L. (1993). Why we should abandon the misconceived quest to reconcile public entrepreneurship with democracy: A response to Bellone and Goerl's "Reconciling public entrepreneurship and democracy". *Public Administration Review*, 53(4), 393. <https://doi.org/10.2307/977153>