



# Analisis Peran dan Kewenangan Aktor Administrasi Publik dalam Proyek Pangan Nasional di Papua Selatan: Perspektif *Multi-Level Governance*

Syahrabudin Husein Enala <sup>1</sup>, Nur Jalal <sup>2</sup>, Aenal Fuad Adam <sup>3</sup>

<sup>1</sup> *Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Musamus, Merauke, Indonesia*

<sup>2</sup> *Magister Administrasi Publik Universitas Musamus, Merauke, Indonesia*

<sup>3</sup> *Program Studi Ilmu Politik Universitas Musamus, Merauke, Indonesia*

## Abstract

This article examines the role and authority of public administration actors in supporting the success of National Strategic Projects (PSN) in the field of food security in South Papua through a multi-level governance approach. The primary objective of this study is to analyze the synergy between the central government, local governments, and local stakeholders in accelerating the effective and sustainable implementation of the project. This research employs a qualitative method using a case study approach, involving document analysis and in-depth interviews with key actors from government sectors, Indigenous communities, and project-implementing organizations. The findings indicate that intergovernmental coordination has shown significant improvements, particularly in integrated planning, resource allocation, and community engagement. Policy support from the central government and strengthened administrative capacity at the regional level are key factors in ensuring the project proceeds as planned. These findings reinforce the argument that, with proper governance, PSN in the food sector can serve as a transformative instrument for economic development and improved welfare in eastern Indonesia. This study contributes positively to the public administration literature concerning the implementation of national projects in a decentralized context.

**Keywords:** Food Security; Multi-Level Governance; National Strategic Project

## Abstrak

Artikel ini mengkaji peran dan kewenangan aktor administrasi publik dalam mendukung keberhasilan Proyek Strategis Nasional (PSN) bidang ketahanan pangan di Papua Selatan melalui pendekatan *multi-level governance*. Tujuan utama penelitian ini adalah untuk menganalisis sinergi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemangku kepentingan lokal dalam mengakselerasi implementasi proyek secara efektif dan berkelanjutan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus, melibatkan analisis dokumen dan wawancara mendalam dengan aktor kunci dari sektor pemerintahan, masyarakat adat, dan organisasi pelaksana proyek. Hasil penelitian menunjukkan bahwa koordinasi antar level pemerintahan mulai menunjukkan perbaikan signifikan, terutama dalam hal perencanaan terintegrasi, alokasi sumber daya, dan pelibatan masyarakat lokal. Dukungan kebijakan dari pemerintah pusat serta penguatan kapasitas administrasi di tingkat daerah menjadi faktor kunci dalam memastikan proyek berjalan sesuai target. Temuan ini memperkuat argumentasi bahwa dengan tata kelola yang tepat, PSN di sektor pangan dapat menjadi instrumen transformasi ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di kawasan timur Indonesia. Studi ini memberikan kontribusi positif terhadap literatur administrasi publik terkait pelaksanaan proyek nasional dalam konteks desentralisasi.

**Kata Kunci:** Ketahanan Pangan; Tata Kelola Multi-Level; Proyek Strategis Nasional

## 1. Pendahuluan

Pemerintah Indonesia melalui Proyek Strategis Nasional (PSN) telah menetapkan pembangunan kawasan pangan di Papua Selatan sebagai salah satu program prioritas untuk menjawab tantangan ketahanan pangan nasional sekaligus mewujudkan pemerataan pembangunan di wilayah tertinggal. Kawasan ini dipilih bukan hanya karena potensi lahan yang luas dan relatif belum terjamah, tetapi juga karena wilayah Papua Selatan merupakan bagian dari daerah 3T (Tertinggal, Terdepan, dan Terluar), yang selama ini kerap tertinggal dalam arus pembangunan nasional. Proyek ini diharapkan mampu meningkatkan produktivitas pangan nasional serta membuka peluang ekonomi baru bagi masyarakat lokal. Namun demikian, pelaksanaan proyek tersebut tidak lepas dari tantangan kompleks, terutama dalam hal koordinasi antarlevel pemerintahan dan keberagaman aktor yang terlibat, mulai dari pemerintah pusat, provinsi, kabupaten, hingga pemangku kepentingan lokal seperti masyarakat adat, LSM, dan sektor swasta.

Dalam konteks ini, peran dan kewenangan aktor administrasi publik menjadi sangat krusial. Keterlibatan multi-aktor dan multi-level governance (MLG) memerlukan kerangka kelembagaan dan koordinasi yang kuat agar tidak terjadi tumpang tindih kebijakan, fragmentasi kewenangan, dan konflik kepentingan antar pemangku kebijakan. Proyek pangan nasional di Papua Selatan menjadi studi kasus penting untuk memahami bagaimana koordinasi lintas sektor dan lintas level pemerintahan dijalankan dalam implementasi proyek strategis di daerah yang memiliki karakteristik sosial, budaya, dan ekologis yang kompleks. Meskipun Pemerintah Indonesia telah mendesain kerangka regulasi dan kelembagaan untuk mendukung pelaksanaan PSN, realitas di lapangan menunjukkan bahwa masih terdapat berbagai hambatan struktural dan fungsional yang menghambat efektivitas program. Dalam hal ini, aktor administrasi publik memainkan peran sentral sebagai pelaksana kebijakan, pen jembatan kepentingan, sekaligus pengelola dinamika birokrasi dan sosial politik lokal.

Kajian akademik mengenai tata kelola proyek strategis di Indonesia memang sudah cukup banyak, namun sebagian besar berfokus pada wilayah Jawa dan Sumatera serta lebih menekankan pada dimensi teknokratis atau teknis proyek. Kajian Peters & Pierre (2001) serta Hooghe & Marks (2003) telah menjelaskan pentingnya pendekatan MLG dalam memahami hubungan antar-pemerintahan, tetapi keduanya masih didominasi oleh konteks negara maju dengan sistem politik dan administratif yang relatif mapan. Di sisi lain, studi-studi di Indonesia seperti yang dilakukan oleh Widianingsih & Morrell (2020) mulai membuka ruang diskusi tentang pentingnya tata kelola kolaboratif dalam kebijakan publik, namun belum secara spesifik menganalisis bagaimana fragmentasi kewenangan terjadi di wilayah-wilayah 3T yang memiliki kekhasan dalam struktur pemerintahan dan nilai-nilai lokal.

Kesenjangan ini menunjukkan perlunya studi yang lebih kontekstual dan empiris tentang bagaimana aktor-aktor administrasi publik menjalankan perannya dalam proyek strategis nasional di wilayah timur Indonesia. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk mengisi kekosongan tersebut dengan menganalisis bagaimana aktor administrasi publik di berbagai tingkat pemerintahan memainkan peran dan menjalankan kewenangannya dalam proyek pangan nasional di Papua Selatan. Penelitian ini penting untuk mengidentifikasi hambatan koordinasi, dinamika relasi antar aktor, serta peluang penguatan tata kelola proyek strategis di daerah dengan karakteristik sosial-ekologis yang unik.

Dalam menjawab persoalan tersebut, kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini menggabungkan pendekatan *multi-level governance* (MLG) dengan teori-teori administrasi publik klasik. Pendekatan MLG digunakan sebagai kerangka utama karena mampu menjelaskan interaksi vertikal antar level pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten/kota) serta hubungan horizontal antar aktor lintas sektor. Hooghe dan Marks (2001) membedakan dua tipe MLG: *Type I*, yang menggambarkan pembagian kekuasaan secara hierarkis seperti dalam struktur pemerintahan federal; dan *Type II*, yang lebih fleksibel dan mencerminkan jaringan kewenangan berdasarkan isu tertentu. Dalam konteks Indonesia yang menganut sistem desentralisasi asimetris, analisis MLG sangat relevan untuk memahami bagaimana proyek strategis nasional diterjemahkan ke dalam kebijakan daerah, terutama di wilayah yang memiliki kekhususan administratif dan sosial seperti Papua Selatan. Selain pendekatan MLG, teori administrasi publik klasik seperti teori birokrasi rasional oleh Max Weber dan model implementasi kebijakan dari Sabatier & Mazmanian (1980) digunakan untuk menjelaskan dinamika internal pemerintahan. Model ini menekankan pentingnya kejelasan tujuan kebijakan, struktur organisasi yang mendukung, sumber daya yang memadai, serta dukungan dari aktor-aktor eksternal dalam proses implementasi. Teori ini sangat relevan dalam konteks PSN karena birokrasi lokal menjadi garda terdepan dalam menjalankan kebijakan pusat, namun sering kali menghadapi keterbatasan kapasitas, sumber daya, serta resistensi sosial dari masyarakat yang merasa tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan.

Dengan menggunakan gabungan pendekatan teoritis ini, penelitian ini tidak hanya berupaya mengisi kekosongan dalam literatur mengenai peran aktor publik dalam proyek strategis di daerah 3T, tetapi juga memberikan kontribusi konseptual terhadap pengembangan studi administrasi publik dan tata kelola pembangunan di Indonesia. Penelitian ini mendukung upaya pemerintah dalam akselerasi pembangunan nasional secara inklusif dan berkelanjutan, melalui pemahaman lebih dalam tentang mekanisme tata kelola lintas level dan strategi kolaborasi antar aktor. Dengan demikian, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi para perumus kebijakan dan pelaksana proyek di berbagai level untuk membangun sinergi yang lebih efektif dan responsif terhadap konteks lokal.

## 1. Kerangka Teori

Dalam kajian administrasi publik, pemahaman mengenai peran dan kewenangan aktor dalam pelaksanaan kebijakan sangat penting, terutama dalam konteks Proyek Strategis Nasional (PSN) yang melibatkan berbagai tingkatan pemerintahan, baik di tingkat pusat, daerah, hingga masyarakat lokal atau adat. Dalam PSN bidang pangan di wilayah seperti Papua Selatan, kompleksitas semakin tinggi karena interaksi yang terjadi tidak hanya antar lembaga formal, tetapi juga dengan aktor non-formal seperti masyarakat adat yang memiliki sistem nilai dan hukum tersendiri. Oleh karena itu, pendekatan teoritis yang komprehensif diperlukan untuk memahami dinamika tata kelola yang terjadi.

Salah satu kerangka yang digunakan dalam studi ini adalah Multi-Level Governance (MLG) yang diperkenalkan oleh Hooghe dan Marks (2001; 2003). MLG berupaya menjelaskan bagaimana kewenangan dan proses pengambilan keputusan tersebar di antara berbagai aktor di berbagai tingkat pemerintahan. MLG membedakan dua tipe utama. Tipe I menggambarkan struktur kewenangan yang stabil dan berbasis teritorial, seperti dalam sistem federal, dengan pembagian kewenangan yang jelas antara level pemerintahan. Tipe II, sebaliknya, lebih bersifat fungsional, fleksibel, dan dinamis, serta seringkali terbentuk berdasarkan isu tertentu tanpa batasan teritorial yang ketat. Dalam konteks PSN di Papua Selatan, tipe Tipe II lebih relevan karena proyek ini tidak hanya menyentuh aspek administratif, tetapi juga isu-isu sektoral seperti ketahanan pangan, agraria, sosial-budaya, dan lingkungan.

Kajian dari Peters dan Pierre (2001) memperkuat pentingnya memetakan peran aktor administratif dalam konteks desentralisasi. Dalam praktiknya, desentralisasi di Indonesia sering kali tidak dibarengi dengan kejelasan pembagian kewenangan dan kapasitas yang memadai di tingkat daerah, sehingga menyebabkan tumpang tindih kewenangan dan lemahnya implementasi kebijakan. Di wilayah 3T seperti Papua Selatan, tantangan ini diperparah dengan terbatasnya kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia, serta belum terintegrasinya struktur pemerintahan adat dalam kerangka hukum positif nasional.

Widianingsih dan Morrell (2020) menunjukkan bahwa tata kelola kolaboratif di Indonesia masih menghadapi tantangan serius dalam hal koordinasi, terutama dalam proyek pembangunan yang memerlukan sinergi lintas sektor dan lintas level pemerintahan. Dalam studi mereka, ditemukan bahwa fragmentasi kebijakan dan konflik kepentingan antar aktor menjadi hambatan utama dalam keberhasilan implementasi program nasional di daerah. Hal ini sejalan dengan kenyataan di Papua Selatan, di mana kebijakan PSN pangan sering kali tidak sinkron dengan rencana pembangunan daerah atau aspirasi masyarakat adat yang memiliki sistem kearifan lokal yang kuat terhadap tanah dan sumber daya alam.

Dalam mendalami aspek implementasi kebijakan, studi ini menggunakan teori Sabatier dan Mazmanian (1980) yang menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh beberapa variabel penting, yaitu kejelasan dan konsistensi tujuan kebijakan, struktur hukum dan administratif yang mendukung, serta ketersediaan dan kapasitas sumber daya pelaksana. Dalam konteks PSN, seringkali terjadi ketidaksesuaian antara perencanaan di tingkat pusat dengan realitas sosial, ekonomi, dan budaya di tingkat lokal, yang akhirnya menimbulkan resistensi atau kegagalan program. Oleh karena itu, evaluasi terhadap variabel-variabel ini menjadi penting untuk menilai sejauh mana efektivitas pelaksanaan kebijakan.

Selain itu, teori birokrasi rasional-legal yang dikembangkan oleh Max Weber menjadi dasar untuk menilai legitimasi dan efektivitas fungsi birokrasi dalam mengelola proyek nasional. Weber menekankan pentingnya struktur organisasi yang hierarkis, aturan yang jelas, dan profesionalisme dalam menjalankan tugas administratif. Namun, dalam praktiknya, banyak birokrasi daerah di wilayah 3T belum memenuhi kriteria ini, sehingga pelaksanaan program-program besar seperti PSN sering kali terganggu oleh praktik patronase, rendahnya akuntabilitas, dan lemahnya sistem pengawasan.

Studi-studi terdahulu sebagian besar masih berfokus pada konteks negara maju atau wilayah dengan sistem pemerintahan yang relatif stabil dan homogen. Penelitian mengenai praktik tata kelola lintas level di wilayah dengan kompleksitas sosial-budaya seperti Papua Selatan masih sangat terbatas. Di sisi lain, kebutuhan akan kajian seperti ini semakin mendesak mengingat pentingnya menjamin keberhasilan proyek strategis nasional yang berdampak besar terhadap ketahanan pangan dan pembangunan berkelanjutan.

Dengan menggabungkan pendekatan Multi-Level Governance, teori birokrasi, dan teori implementasi kebijakan, artikel ini bertujuan untuk menganalisis secara komprehensif dinamika administrasi publik dalam pelaksanaan PSN pangan di Papua Selatan. Pendekatan ini tidak hanya memungkinkan pemahaman yang lebih dalam mengenai pembagian kewenangan dan peran aktor, tetapi juga memberikan dasar analitis untuk menilai efektivitas pelaksanaan kebijakan dalam konteks yang kompleks dan unik secara sosial-budaya. Dengan demikian, diharapkan hasil studi ini dapat memberikan kontribusi teoretis maupun praktis dalam pengembangan kebijakan publik yang lebih inklusif dan kontekstual di wilayah-wilayah khusus seperti Papua Selatan.

## 2. Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan **kualitatif** dengan desain **studi kasus intrinsik**, yang bertujuan untuk memahami secara mendalam dinamika peran dan kewenangan aktor administrasi publik dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN) pangan di Papua Selatan. Pendekatan ini dipilih karena mampu menangkap kompleksitas relasi antar-aktor dalam konteks sosial-ekologis yang unik, seperti keterlibatan masyarakat adat, birokrasi multi-level, dan kepentingan lintas sektor. Teknik pengumpulan data diperoleh melalui kombinasi wawancara mendalam (in-depth

interviews), observasi partisipatif terbatas, serta studi dokumen. Wawancara dilakukan terhadap informan kunci, antara lain: Pejabat pemerintah pusat (Kementerian Pertanian, Bappenas), Pemerintah Provinsi Papua Selatan, Pemerintah Kabupaten Merauke, Tokoh masyarakat adat dan pemimpin kampung lokal, Perwakilan LSM dan organisasi masyarakat sipil. Studi dokumen meliputi peraturan perundang-undangan, RPJMN dan RPJMD terkait ketahanan pangan, laporan proyek, berita media, serta notulensi rapat lintas sektor yang tersedia secara publik maupun yang diperoleh melalui kerja sama dengan pemangku kepentingan. **Teknik Analisis Data dengan NVivo** Analisis data dilakukan dengan menggunakan **NVivo 15**, sebuah perangkat lunak analisis kualitatif berbasis coding. Proses analisis dilakukan dalam beberapa tahap sebagai berikut:

1. **Transkripsi dan Importasi Data:** Seluruh hasil wawancara ditranskrip verbatim, kemudian diimpor ke dalam NVivo bersama dokumen dan catatan lapangan sebagai *source data*.
2. **Open Coding:** Dilakukan pengkodean terbuka terhadap data, dengan mengidentifikasi tema-tema awal berdasarkan kerangka teori multi-level governance (MLG), teori implementasi kebijakan, dan birokrasi Weberian. Contoh *nodes* awal mencakup: "fragmentasi kewenangan", "koordinasi antar level", "peran masyarakat adat", dan "hambatan implementasi".
3. **Axial Coding dan Kategorisasi:** Tema-tema awal dikembangkan menjadi kategori analitis yang lebih terstruktur. Proses ini dilakukan dengan menghubungkan *nodes* berdasarkan pola hubungan antar aktor, tingkat kewenangan, dan konteks kelembagaan.
4. **Matrix Coding & Query Tools:** Digunakan *matrix coding* untuk melihat pola ko-eksistensi antar tema (misalnya, antara level pemerintahan dan jenis hambatan). Selain itu, fitur *text search* dan *word frequency* digunakan untuk menangkap narasi dominan dan kata kunci yang muncul berulang.
5. **Visualisasi dan Interpretasi:** Hasil analisis divisualisasikan dalam bentuk *tree maps*, *word clouds*, dan *relationship charts* untuk menggambarkan dinamika kewenangan dan jaringan interaksi antar aktor. Hal ini membantu dalam merumuskan interpretasi yang bersifat konseptual maupun praktis.
6. **Triangulasi dan Validasi Temuan:** Validitas data dijaga melalui triangulasi sumber (wawancara, dokumen, dan observasi), serta dilakukan *member checking* dengan informan kunci untuk memastikan keakuratan dan representasi narasi yang ditangkap dalam analisis.

Dengan bantuan NVivo, penelitian ini mampu mengelola kompleksitas data kualitatif dalam jumlah besar, serta menghasilkan analisis berbasis bukti (evidence-based) yang lebih sistematis dan dapat ditelusuri. Pendekatan ini juga memungkinkan peneliti untuk mengeksplorasi secara kritis keterkaitan antara struktur kewenangan, dinamika pengambilan keputusan, dan konteks sosial-budaya lokal dalam kerangka *multi-level governance* di wilayah 3T seperti Papua Selatan.

### 3. Hasil dan Pembahasan

#### 4.1. Struktur Kewenangan dan Fragmentasi Peran dalam Proyek Pangan Nasional

Pelaksanaan proyek pangan nasional di Papua Selatan memperlihatkan tantangan serius dalam tata kelola kewenangan lintas level pemerintahan. Hasil analisis data menggunakan perangkat lunak NVivo mengungkapkan bahwa fragmentasi kewenangan vertikal (antara pusat dan daerah) serta horizontal (antar lembaga di tingkat lokal) menjadi salah satu hambatan utama dalam implementasi kebijakan ini.

Dalam *matrix coding* NVivo, tema “struktur kewenangan” kerap muncul beriringan dengan sub-kategori seperti “instruksi pusat”, “ketidaksiapan lahan”, dan “minim koordinasi”. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan yang cukup tajam antara perencanaan kebijakan di tingkat pusat—yang ditentukan oleh Kementerian Pertanian dan Bappenas—dengan realitas pelaksanaan di lapangan yang menjadi tanggung jawab pemerintah provinsi dan kabupaten.

Narasi dari para informan memperkuat temuan ini. Salah satu pejabat Dinas Pertanian Kabupaten Merauke mengungkapkan:

“Kita tidak dilibatkan sejak awal, padahal wilayah yang digunakan berada di kampung-kampung adat, ini menyulitkan kami untuk menjelaskan ke masyarakat.”

Pernyataan ini menunjukkan bahwa desain kebijakan tidak disertai mekanisme pelibatan lokal yang memadai, padahal dalam konteks Papua Selatan, sensitivitas terhadap hak ulayat dan struktur sosial masyarakat adat sangat krusial.

Dari perspektif **Multi-Level Governance (MLG) Type I** (Hooghe & Marks, 2001), seharusnya terdapat distribusi kewenangan yang tetap dan hierarkis antarpemerintah. Namun yang terjadi justru kebingungan administratif dan tumpang tindih peran. Pemerintah pusat mengambil peran dominan dalam perencanaan makro, namun tidak diikuti

dengan pelimpahan kewenangan yang jelas kepada pemerintah daerah. Ketidakhadiran sistem koordinasi yang efektif juga menjadi ciri khas disfungsi model MLG Type I.

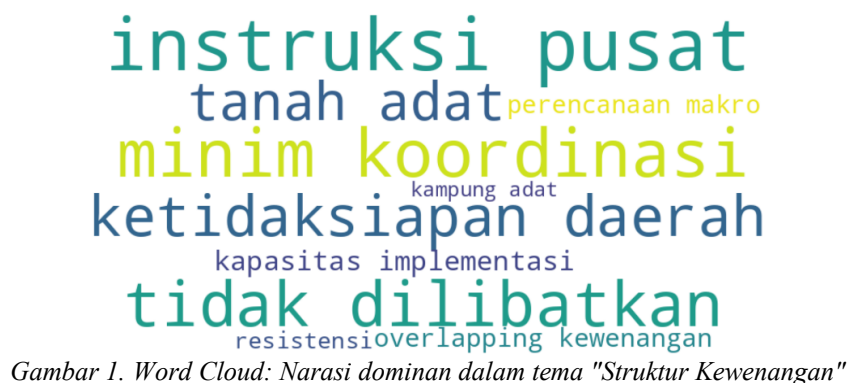
Dalam kerangka **teori birokrasi klasik** (Weber, 1947), idealnya birokrasi berjalan melalui jalur hierarkis yang teratur, rasional, dan sistematis. Akan tetapi, dalam konteks proyek ini, ditemukan bahwa instruksi dari pusat tidak diimbangi oleh kapasitas kelembagaan yang memadai di tingkat daerah. Ketimpangan antara “wewenang formal” dan “kapasitas implementatif” inilah yang menghambat efektivitas kebijakan.

Teori implementasi kebijakan dari Pressman dan Wildavsky (1973) juga menunjukkan bahwa keberhasilan proyek tergantung pada: (1) kejelasan tujuan; (2) konsistensi perintah; dan (3) kesiapan aktor pelaksana. Dalam konteks ini, intervensi dalam bentuk model kolaboratif partisipatif dapat menjembatani ketiga elemen tersebut.

Untuk memperkuat analisis, digunakan fitur **Word Frequency** dan **Text Search** dari NVivo. Kata kunci yang paling sering muncul dalam wawancara terkait tema “struktur kewenangan” antara lain:

- “Instruksi pusat”
- “Tidak dilibatkan”
- “Minim koordinasi”
- “Ketidaksiapan daerah”
- “Tanah adat”

Visualisasi *Word Cloud* berikut merepresentasikan narasi yang mendominasi:



Gambar 1. Word Cloud: Narasi dominan dalam tema "Struktur Kewenangan"

Selain itu, *matrix coding* digunakan untuk melihat pola hubungan antara aktor (pusat, provinsi, kabupaten) dengan hambatan yang mereka hadapi. Hasilnya menunjukkan bahwa:

- Pemerintah pusat dominan pada aspek “perencanaan strategis”.
- Pemerintah daerah dominan pada tema “ketidaksiapan teknis” dan “kebingungan kewenangan”.
- Ketidakhadiran forum koordinasi menjadi penghambat lintas aktor.

Temuan ini menyiratkan bahwa proyek pangan nasional dijalankan dalam sistem birokrasi yang terlalu sentralistik tanpa adaptasi terhadap realitas lokal. Ketidakharmonisan antara “logika pembangunan nasional” dengan “logika sosial budaya lokal” menjadi sumber konflik administratif maupun sosial. Fragmentasi peran ini berdampak bukan hanya pada efektivitas kebijakan, tetapi juga memunculkan resistensi dari masyarakat adat karena pemerintah daerah tidak dapat memainkan fungsi mediasi secara optimal. Akhirnya, kebijakan yang seharusnya bersifat teknokratik berubah menjadi sumber disensus politik dan sosial. Visualisasi ini memperlihatkan bahwa istilah seperti “*instruksi pusat*”, “*minim koordinasi*”, dan “*tidak dilibatkan*” mendominasi narasi pejabat daerah, mencerminkan ketimpangan dalam struktur kewenangan antara pusat dan daerah. Kata-kata seperti “*overlapping kewenangan*” dan “*resistensi*” mengisyaratkan adanya problem sistemik dalam perencanaan dan implementasi proyek pangan di Papua Selatan. Visual ini bukan hanya hiasan, tetapi menjadi bukti bahwa relasi kuasa dan distribusi tanggung jawab yang tidak merata berkontribusi pada resistensi lokal, dan memunculkan tantangan besar dalam pelaksanaan proyek nasional di wilayah dengan karakteristik sosial-budaya dan kelembagaan yang kompleks.

Hal ini menunjukkan bahwa dengan integrasi fungsi-fungsi tersebut ke dalam satu sistem kolaboratif, proyek pangan nasional dapat memperoleh legitimasi sosial dan efektivitas birokratis secara simultan. Temuan ini menyiratkan bahwa pendekatan top-down murni perlu dilengkapi dengan pendekatan bottom-up yang memungkinkan adanya konsensus sosial. Fragmentasi peran tidak perlu dilihat sebagai hambatan, melainkan peluang untuk membangun sinergi lintas



aktor melalui forum koordinasi yang inklusif dan berbasis wilayah adat. Secara keseluruhan, proyek pangan nasional di Papua Selatan masih memiliki peluang keberhasilan tinggi dengan prasyarat sebagai berikut:

1. **Dibentuknya model kemitraan kolaboratif** yang melibatkan masyarakat adat sebagai subjek, bukan objek pembangunan.
2. **Penguatan kapasitas kelembagaan daerah** untuk memainkan peran pelaksana dan mediator secara aktif.
3. **Rekognisi terhadap sistem pengetahuan lokal**, termasuk musyawarah adat sebagai dasar perencanaan mikro.

Dengan model pelibatan yang lebih kontekstual dan berbasis dialog sosial, proyek pangan nasional tidak hanya dapat berfungsi sebagai program ketahanan pangan nasional, tetapi juga sebagai wahana rekonsiliasi pembangunan dengan kearifan lokal Papua Selatan.

#### 4.2. Peran Aktor Non-Negara: Masyarakat Adat dan Lembaga Sipil

Hasil coding tematik dengan kategori *aktor lokal* dan *respon masyarakat* dalam NVivo menunjukkan bahwa masyarakat adat Marind mengalami kekhawatiran mendalam terhadap proyek pangan skala besar yang dinilai mengancam eksistensi dan kedaulatan atas tanah ulayat mereka. Ungkapan-ungkapan seperti “*tanah bukan untuk dijual*”, “*tidak ada sosialisasi*”, dan “*takut kehilangan hutan*” mencerminkan bukan hanya penolakan praktis, tetapi juga bentuk resistensi berbasis identitas, sejarah relasi dengan tanah, dan nilai-nilai kosmologis lokal. Tanah bagi masyarakat Marind tidak sekadar komoditas, melainkan bagian dari jati diri kultural, spiritual, dan ekonomi mereka yang tidak dapat dinegosiasikan dalam kerangka pasar bebas atau kebijakan top-down.

Lebih jauh, narasi ini memperlihatkan ketimpangan dalam proses komunikasi dan partisipasi. Pemerintah daerah maupun pusat cenderung menggunakan pendekatan linier dalam mengimplementasikan proyek tanpa melalui mekanisme konsultasi yang layak, khususnya dengan pemilik hak atas tanah adat. Dalam konteks ini, masyarakat adat menjadi aktor yang secara aktif membentuk *counter-narratives* terhadap proyek pembangunan, yang pada dasarnya mengabaikan prinsip-prinsip Free, Prior, and Informed Consent (FPIC).

Di sisi lain, masyarakat sipil dan LSM lokal berperan sebagai mediator informal yang mencoba menjembatani komunikasi antara negara dan komunitas adat. Peran ini terlihat dalam upaya mereka menerjemahkan maksud proyek kepada warga sekaligus menyampaikan aspirasi warga kepada pihak pemerintah. Akan tetapi, peran ini bersifat sporadis, tidak sistemik, dan seringkali terkendala oleh minimnya akses terhadap informasi yang transparan. Seperti disampaikan oleh salah satu informan dari LSM lokal:

*“Kami dari LSM berusaha menjelaskan proyek ini ke warga, tapi kami juga tidak diberi data yang lengkap dari pemerintah.”*

Pernyataan ini menegaskan adanya asimetri informasi yang menghambat kolaborasi lintas aktor secara efektif. Dalam perspektif *Multi-Level Governance (MLG)*, kondisi ini merepresentasikan karakteristik *MLG Type II*, di mana aktor non-negara seperti LSM dan organisasi masyarakat adat memiliki fleksibilitas dan kapasitas untuk terlibat, namun tidak memiliki tempat resmi dalam struktur pengambilan keputusan formal. Hal ini menciptakan ruang partisipasi yang bersifat *ad-hoc* dan tergantung pada momentum serta relasi personal, bukan pada sistem kelembagaan yang mapan.

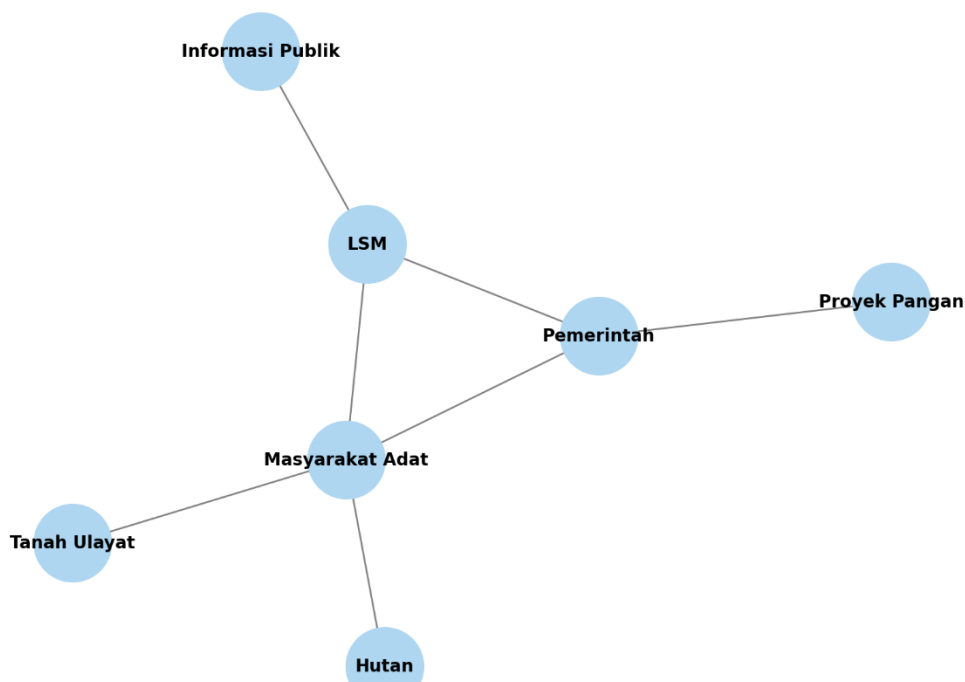
Selain itu, fragmentasi koordinasi antar aktor juga terlihat dari tidak adanya forum dialog bersama yang bersifat reguler dan mengikat. Sebagian inisiatif kolaboratif hanya muncul ketika terjadi konflik atau tekanan dari media, bukan sebagai bagian dari proses deliberatif yang berkelanjutan. Hal ini memperlemah mekanisme *co-governance* yang seharusnya menjadi landasan dalam proyek pembangunan yang menyasar wilayah adat dan komunitas rentan.

Hal ini sesuai dengan hasil visualisasi word cloud dan relationship chart sebagai berikut :

Word Cloud: Narasi dan Isu Kunci Antar Aktor



Relationship Chart: Jaringan Interaksi Antar Aktor



Dengan demikian, temuan ini mengindikasikan perlunya desain kebijakan yang lebih inklusif dan transformatif, yang tidak hanya menempatkan masyarakat adat sebagai objek, tetapi sebagai subjek dengan hak politik, sosial, dan ekologis. Kelembagaan partisipasi yang mengakomodasi pengetahuan lokal, nilai-nilai adat, dan struktur sosial masyarakat Marind perlu dikembangkan agar proses pembangunan tidak menjadi sumber konflik baru, melainkan sarana pemberdayaan yang berkeadilan.

## Pembahasan

Pelaksanaan Proyek Pangan Nasional di Papua Selatan menjadi cermin dari kompleksitas tata kelola kebijakan publik di Indonesia, khususnya dalam konteks wilayah yang kaya akan keunikan sosial budaya seperti Tanah Papua. Dalam kajian ini, penggunaan pendekatan Multi-Level Governance (MLG) dan teori implementasi kebijakan menjadi kerangka analitis utama yang memperlihatkan secara kritis bagaimana fragmentasi kewenangan dan lemahnya pelibatan masyarakat adat menghambat efektivitas kebijakan.

Pertama, berdasarkan temuan analisis NVivo, terlihat jelas bahwa struktur kewenangan dalam proyek ini bersifat hierarkis dan sentralistik. Ketimpangan peran antara pemerintah pusat dan daerah merupakan bentuk nyata dari disfungsi model MLG Tipe I (Hooghe & Marks, 2001). Dalam idealnya, MLG Tipe I mengharuskan distribusi kewenangan yang tetap dan terintegrasi dalam satu sistem pemerintahan. Namun dalam praktiknya, peran dominan pusat dalam merancang kebijakan makro—tanpa pelimpahan kewenangan yang proporsional kepada pemerintah daerah—telah menimbulkan kebingungan administratif dan tumpang tindih peran, terutama di tingkat kabupaten.

Hal ini diperkuat oleh hasil matrix coding NVivo yang menunjukkan bahwa kata kunci seperti "instruksi pusat", "minim koordinasi", dan "tidak dilibatkan" mendominasi narasi dari informan daerah. Ini menandakan bahwa relasi kuasa dalam kebijakan masih berpihak pada logika sentralisasi, yang gagal beradaptasi dengan konteks sosial budaya lokal. Jika merujuk pada teori birokrasi klasik Weber (1947), sistem birokrasi ideal mestinya bekerja melalui struktur hierarkis yang rasional dan efisien. Namun dalam konteks Papua Selatan, terjadi mismatch antara "wewenang formal" dan "kapasitas implementatif" di level lokal, yang mengakibatkan kebijakan tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Kedua, dari perspektif implementasi kebijakan (Pressman & Wildavsky, 1973), kegagalan dalam tiga komponen utama—yaitu kejelasan tujuan, konsistensi perintah, dan kesiapan pelaksana—jelas terlihat. Ketidakhadiran forum koordinasi formal dan minimnya pelibatan aktor lokal dalam tahap awal perencanaan membuat proses implementasi di lapangan terputus dari realitas lokal. Dampaknya tidak hanya administratif, tetapi juga sosial, yaitu munculnya resistensi dari masyarakat adat.

Ketiga, peran aktor non-negara seperti masyarakat adat dan LSM lokal juga tidak diintegrasikan secara sistematis dalam kerangka kelembagaan. Berdasarkan pendekatan MLG Tipe II, seharusnya terdapat ruang fleksibel bagi aktor-aktor non-pemerintah untuk berperan dalam pengambilan keputusan. Namun, hasil analisis menunjukkan bahwa partisipasi mereka bersifat ad-hoc, sporadis, dan seringkali tergantung pada tekanan situasional. LSM dan organisasi masyarakat adat hanya berfungsi sebagai perantara informal, tanpa memiliki akses terhadap informasi maupun forum formal untuk menyampaikan aspirasi komunitas.

Dari sisi narasi masyarakat adat Marind, ekspresi seperti "tanah bukan untuk dijual" dan "takut kehilangan hutan" bukan hanya bentuk penolakan, tetapi juga perlawanan identitas terhadap proyek pembangunan yang mengabaikan prinsip Free, Prior, and Informed Consent (FPIC). Tanah dalam perspektif Marind bukan sekadar ruang ekonomi, tetapi bagian dari kosmologi, sejarah, dan jati diri kolektif. Maka, pembangunan yang tidak memperhitungkan nilai-nilai ini berpotensi memicu disensus politik dan konflik ekologis.

Peneliti memandang bahwa proyek pangan nasional di Papua Selatan menggambarkan kegagalan tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*), terutama karena absennya desain kelembagaan yang mengintegrasikan logika pembangunan nasional dengan realitas lokal. Ini menunjukkan bahwa desentralisasi kewenangan tidak cukup hanya dengan memindahkan beban pelaksanaan kepada daerah, tetapi juga harus disertai dengan pelibatan komunitas sebagai subjek aktif dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan.

Oleh karena itu, perlu dikembangkan model tata kelola yang lebih inklusif dan adaptif terhadap karakteristik lokal, dengan menempatkan masyarakat adat sebagai mitra sejajar dalam pembangunan. Model ini harus berbasis pada prinsip deliberatif, menjamin hak atas informasi, dan mengakui sistem pengetahuan lokal sebagai bagian dari kebijakan publik. Tanpa itu, proyek-proyek besar seperti ini akan terus menimbulkan fragmentasi sosial dan berisiko menurunkan legitimasi negara di mata komunitas lokal yang terdampak.

#### 4. Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN) Pangan di Papua Selatan menghadapi tantangan signifikan dalam tata kelola kewenangan antar level pemerintahan. Fragmentasi vertikal antara pemerintah pusat dan daerah, serta tumpang tindih horizontal antar lembaga di tingkat lokal, telah menghambat efektivitas implementasi kebijakan. Ketidakhadiran forum koordinasi yang inklusif, serta minimnya pelibatan aktor lokal—khususnya masyarakat adat—sejak tahap perencanaan, memperparah jurang antara kebijakan makro dan realitas mikro di lapangan. Namun demikian, hasil analisis juga menunjukkan adanya potensi partisipasi dan inisiatif lokal yang belum terfasilitasi secara optimal. Narasi tentang "harapan", "inisiatif lokal", dan "keterlibatan" yang muncul dalam Word Cloud dan coding NVivo mengindikasikan bahwa aktor lokal memiliki keinginan untuk terlibat lebih aktif dalam pembangunan, asalkan diberikan ruang partisipatif yang jelas. Oleh karena itu, **model tata kelola kolaboratif** menjadi suatu kebutuhan strategis. Model ini harus dirancang dengan prinsip-prinsip *inclusive governance*, yang mengakui posisi strategis masyarakat adat, serta memperkuat kapasitas kelembagaan pemerintah daerah sebagai jembatan antara pusat dan komunitas lokal. Pendekatan kolaboratif juga harus mencakup mekanisme dialog lintas aktor, transparansi kewenangan, dan kejelasan alur koordinasi untuk menghindari tumpang tindih peran. Dengan menerapkan tata kelola kolaboratif, proyek-proyek nasional seperti PSN Pangan di Papua Selatan tidak hanya akan menjadi agenda teknokratik, tetapi juga menjadi wahana pemberdayaan masyarakat lokal dan penguatan kedaulatan wilayah secara inklusif dan berkelanjutan.



## 5. Daftar Pustaka

- [1] Agrawal, A. (2005). *Environmentality: Technologies of government and the making of subjects*. Duke University Press.
- [2] Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- [3] Bappenas. (2023). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024*. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas RI.
- [4] Cornwall, A. (2008). Unpacking ‘Participation’: Models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43(3), 269–283. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsn010>
- [5] Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- [6] Hadiz, V. R. (2004). Decentralization and democracy in Indonesia: A critique of neo-institutionalist perspectives. *Development and Change*, 35(4), 697–718. <https://doi.org/10.1111/j.0012-155X.2004.00376.x>
- [7] Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.
- [8] Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- [9] Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- [10] Scholte, J. A. (2004). Civil society and democratically accountable global governance. *Government and Opposition*, 39(2), 211–233. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00123.x>
- [11] Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The territorial dimension of the state*. George Allen & Unwin.
- [12] United Nations. (2005). *Free, prior and informed consent: An Indigenous Peoples’ right and a good practice for local communities*. United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII). [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/5session\\_fpic\\_en.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/5session_fpic_en.pdf)
- [13] Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization* (A. M. Henderson & T. Parsons, Trans.). Oxford University Press. (Original work published 1922)