

Koalisi Kebijakan dalam Implementasi Proyek Strategis Nasional Pangan dan Bioetanol di Merauke: Perspektif *Advocacy Coalition Framework*

Nugroho Habibi¹ & Muhamad Yopan²

^{1,2} Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia

Abstrak

PSN Pangan dan Bioetanol di Kabupaten Merauke merupakan bagian dari agenda pemerintah untuk memperkuat ketahanan pangan dan energi nasional. Namun, implementasinya memunculkan dinamika kebijakan yang melibatkan pemerintah, perusahaan, masyarakat adat, hingga organisasi masyarakat sipil. Penelitian ini bertujuan menganalisis pembentukan koalisi kebijakan, sistem keyakinan (*policy core beliefs*), serta sumber daya dan strategi yang digunakan masing-masing koalisi dalam mempengaruhi implementasi PSN Merauke menggunakan perspektif *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif melalui wawancara semi-terstruktur terhadap aktor-aktor kunci dan studi dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi PSN Merauke berlangsung dalam suatu *policy subsystem* yang mempertemukan dua koalisi utama, yaitu koalisi pembangunan yang terdiri dari Pemerintah Pusat, Pemkab Merauke, perusahaan, serta tokoh masyarakat yang terlibat pembangunan dan koalisi perlindungan sosial-ekologis yang terdiri dari masyarakat adat, organisasi masyarakat sipil, dan akademisi. Kontestasi kebijakan tidak berpusat pada tujuan pembangunan, melainkan pada tata kelola implementasinya, terutama terkait partisipasi masyarakat, keterbukaan informasi, perlindungan wilayah adat, serta distribusi manfaat dan risiko pembangunan. Perbedaan *policy core beliefs*, distribusi sumber daya, dan strategi antar koalisi membentuk pola interaksi yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Penelitian ini merekomendasikan penguatan mekanisme partisipasi masyarakat, peningkatan keterbukaan dan akses informasi, serta koordinasi yang lebih efektif antara pemerintah, pemerintah daerah, perusahaan, dan masyarakat agar implementasi PSN berlangsung lebih inklusif dan berkelanjutan.

Article History:

Received: 26 Juni 2026

Accepted: 29 Juni 2026

Published: 30 Juni 2026

Keywords: *Advocacy Coalition Framework*; Proyek Strategis Nasional; Merauke; koalisi kebijakan; masyarakat adat.

Correspondence Email:

nugroho.habibi@ui.ac.id

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Pemerintah Indonesia menjadikan Proyek Strategis Nasional (PSN) sebagai salah satu instrumen utama percepatan pembangunan untuk mendukung transformasi ekonomi, peningkatan investasi, ketahanan pangan, dan ketahanan energi nasional (Bappenas, 2020). Menurut laporan Kemenko Perekonomian 2024, PSN diposisikan sebagai mekanisme untuk mempercepat realisasi proyek-proyek prioritas melalui penyederhanaan perizinan, koordinasi lintas sektor, serta dukungan kelembagaan yang lebih kuat. Kebijakan ini menjadi semakin penting di tengah meningkatnya tantangan global terkait ketahanan pangan, perubahan iklim, dan ketidakpastian ekonomi. Sehingga mendorong negara untuk memperkuat kapasitas produksi domestik dan kemandirian energi.



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International \(CC BY-SA 4.0\) license](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Peraturan mengenai daftar PSN telah mengalami beberapa kali perubahan sampai pada Permenko Perekonomian No. 16/2025. Salah satu proyek yang menjadi prioritas adalah pengembangan kawasan pangan dan bioetanol di Kabupaten Merauke, Provinsi Papua Selatan. Proyek ini merupakan bagian dari agenda pembangunan nasional untuk memperkuat ketahanan pangan dan energi melalui pengembangan kawasan swasembada gula dan bioetanol serta Kawasan Sentra Produksi Pangan (Gunawan, 2024). Berdasarkan laporan Yayasan Pusaka Bentala Rakyat (2025), program tersebut mencakup pengembangan kawasan swasembada gula dan bioetanol seluas 563.661 hektare yang dikelola oleh sepuluh perusahaan di Distrik Tanah Miring, Kurik, Animha, Jagebob, Elikobel, Malind, Muting, dan Ulilin. Selain itu, Kawasan Sentra Produksi Pangan direncanakan pada *area of interest* sekitar 2,296 juta hektare, dengan kawasan pertanian potensial mencapai satu juta hektare.

Besarnya skala pengembangan tersebut menunjukkan bahwa PSN Merauke bukan sekadar proyek sektoral semata. Lebih jauh, pembangunan kawasan yang mencakup investasi, pembangunan infrastruktur, dan perubahan pemanfaatan ruang dalam skala luas berpotensi memengaruhi kondisi sosial, ekonomi, dan ekologis wilayah (Li, 2020). Salah satu pelaksana utama proyek adalah Global Papua Abadi (GPA) Group yang merencanakan pembangunan lima pabrik gula dan bioetanol dengan nilai investasi sekitar Rp83 triliun, serta target produksi sekitar 2,6 juta ton gula, 244 juta liter bioetanol, dan pembangkit listrik biomassa berkapasitas 100 MW (Yayasan Pusaka Bentala Rakyat, 2025).

Namun demikian, kawasan yang menjadi sasaran pengembangan PSN bukan merupakan ruang yang kosong dari aktivitas sosial dan budaya masyarakat. Sebagian kawasan pengembangan beririsan dengan wilayah adat yang selama ini menjadi ruang hidup masyarakat Yei, Malind, dan kelompok masyarakat adat lainnya di Merauke (BRWA, 2024). Bagi masyarakat adat, tanah, hutan, rawa, sungai, kawasan sagu, dan wilayah berburu tidak hanya memiliki nilai ekonomi, tetapi juga mengandung nilai sosial, budaya, dan spiritual yang menopang identitas serta keberlangsungan kehidupan mereka (Chao, 2018). Oleh karena itu, pengembangan PSN tidak hanya menghadirkan peluang ekonomi melalui investasi dan pembangunan infrastruktur, tetapi juga memunculkan perdebatan mengenai perlindungan wilayah adat, partisipasi masyarakat, dan keberlanjutan lingkungan. Kondisi inilah yang menjadikan implementasi PSN Merauke sebagai arena kebijakan yang melibatkan berbagai aktor dengan kepentingan dan sistem keyakinan yang berbeda.

1.2 Identifikasi Permasalahan

Dari perspektif ekologis, skala proyek yang mencapai lebih dari 1 juta hektare memicu kemunculan berbagai kekhawatiran mengenai keberlanjutan lingkungan. Sebab, pengembangan kawasan pangan dan bioetanol di Merauke mencakup area yang sangat luas yang potensi cakupan kawasan hingga lebih dari satu juta hektare lahan yang tersebar di berbagai distrik di Kabupaten Merauke (Sari, M, R., & Arman, M., 2025). Sebagian wilayah yang direncanakan untuk pengembangan tersebut berada pada bentang alam gambut yang memiliki fungsi ekologis penting. Penelitian mengenai gambut Papua menunjukkan bahwa wilayah ini mencakup hampir 8 juta hektare atau sekitar 20 persen daratan Papua dan menyimpan sekitar 3,6 petagram karbon (Pg C), menjadikannya salah satu kawasan penyimpan karbon terbesar di Indonesia (Taberima et al., 2016). Oleh karena itu, perubahan fungsi lahan dalam skala besar berpotensi meningkatkan emisi gas rumah kaca, mengganggu fungsi hidrologis kawasan, serta mengancam keanekaragaman hayati yang terdapat di wilayah tersebut. Selain itu, respon dari masyarakat sipil menunjukkan adanya kekhawatiran terkait konflik tenurial, hilangnya ruang hidup masyarakat adat, serta terbatasnya pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang berdampak langsung terhadap wilayah adat mereka (Ginting & Pye, 2013).

Perbedaan pandangan mengenai PSN Merauke menunjukkan bahwa proyek ini tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis pembangunan, tetapi juga mencerminkan adanya kontestasi kebijakan yang melibatkan berbagai aktor dengan kepentingan, sumber daya, dan sistem keyakinan yang berbeda. Pemerintah dan perusahaan memandang proyek tersebut sebagai instrumen strategis untuk memperkuat ketahanan pangan, ketahanan energi, dan pertumbuhan ekonomi nasional. Sebaliknya, masyarakat adat, organisasi masyarakat sipil, serta akademisi memandang proyek tersebut berpotensi menimbulkan persoalan sosial-ekologis, konflik agraria, dan pengabaian hak-hak masyarakat adat (Nurshafira, 2019; Rikardus, 2025). Perbedaan cara pandang tersebut melahirkan narasi kebijakan yang saling berkompetisi dalam mempengaruhi arah dan implementasi PSN di Merauke.

Pembangunan di sektor pangan dan energi di Merauke juga memunculkan berbagai persoalan, seperti dampak sosial-ekonomi, konflik agraria, perubahan tutupan lahan, degradasi lingkungan, serta perlindungan hak masyarakat adat (Samodro, 2026). Berbagai penelitian umumnya lebih banyak membahas dampak sosial, ekonomi, dan lingkungan yang ditimbulkan oleh pembangunan berbasis sumber daya alam, termasuk persoalan tenurial dan pengakuan hak masyarakat adat (Myers et al., 2017; Santika et al., 2019). Namun demikian, perhatian terhadap proses kebijakan (*policy process*), khususnya mengenai interaksi antaraktor, pembentukan koalisi kebijakan, serta kontestasi sistem keyakinan yang mempengaruhi implementasi kebijakan, masih relatif terbatas. Padahal, implementasi PSN Merauke tidak hanya melibatkan pemerintah dan masyarakat adat, tetapi juga perusahaan, pemerintah daerah, organisasi masyarakat sipil, akademisi, serta berbagai institusi pemerintah pusat yang memiliki kepentingan, sumber daya, dan strategi yang berbeda dalam mempengaruhi arah kebijakan. Dengan demikian, memandang konflik pembangunan di Merauke semata sebagai pertentangan antara negara dan masyarakat adat berisiko menyederhanakan kompleksitas aktor yang sesungguhnya terlibat dalam proses kebijakan.

Untuk memahami dinamika tersebut, penelitian ini menggunakan *Advocacy Coalition Framework* (ACF) yang dikembangkan oleh Jenkins-Smith et al. ACF memandang proses kebijakan sebagai arena interaksi berbagai aktor yang beroperasi dalam suatu *policy subsystem* dan membentuk koalisi berdasarkan kesamaan sistem keyakinan (*belief systems*) mengenai suatu masalah publik dan alternatif penyelesaiannya (Jenkins-Smith et al., 2018). Dalam perspektif ACF, aktor-aktor yang berasal dari berbagai organisasi, baik pemerintah, sektor swasta, akademisi, maupun organisasi masyarakat sipil, dapat membentuk koalisi untuk mempengaruhi arah kebijakan melalui pemanfaatan sumber daya yang mereka miliki (Nohrstedt et al., 2023). Oleh karena itu, konflik kebijakan tidak hanya dipahami sebagai perbedaan kepentingan, tetapi juga sebagai kontestasi ide, nilai, dan keyakinan mengenai bagaimana suatu masalah publik dipahami dan diselesaikan (Cairney, 2020).

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis kontestasi koalisi kebijakan dalam tata kelola PSN Pangan dan Bioetanol di Merauke menggunakan perspektif *Advocacy Coalition Framework*. Penelitian ini berupaya mengidentifikasi aktor-aktor yang terlibat, sistem keyakinan yang mendasari masing-masing koalisi, sumber daya yang digunakan untuk mempengaruhi kebijakan, serta implikasi kontestasi tersebut terhadap arah implementasi PSN Pangan dan Bioetanol di Merauke.

2. Literature Review

2.1 Penelitian Terdahulu

Kajian mengenai pembangunan Proyek Strategis Nasional (PSN) pangan di Merauke telah berkembang dari berbagai perspektif, mulai dari tata kelola pemerintahan, konflik agraria, hak masyarakat adat, hingga ketahanan pangan. Namun demikian, sebagian besar penelitian masih berfokus pada aspek implementasi program, dampak sosial, dan perlindungan hak masyarakat adat, sementara dinamika interaksi antaraktor dan pembentukan koalisi kebijakan dalam proses implementasi masih relatif terbatas.

Penelitian oleh Enala et al. (2025) berjudul *Analisis Peran dan Kewenangan Aktor Administrasi Publik dalam Proyek Pangan Nasional di Papua Selatan: Perspektif Multi-Level Governance* menunjukkan bahwa implementasi PSN pangan melibatkan berbagai aktor pemerintahan yang memiliki kewenangan berbeda-beda mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, kementerian teknis, hingga aparat keamanan. Penelitian ini menemukan bahwa dominasi kewenangan pemerintah pusat menyebabkan proses implementasi cenderung bersifat *top-down* sehingga koordinasi lintas lembaga menjadi tantangan utama. Meskipun berhasil mengidentifikasi aktor dan distribusi kewenangan, penelitian ini belum mengkaji bagaimana aktor-aktor tersebut membentuk koalisi kebijakan berdasarkan keyakinan dan kepentingan yang berbeda dalam proses implementasi program.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Parukka et al (2024) mengenai *Collaborative Governance Sebagai Resolusi Konflik Agraria Di Kecamatan Iwayab, Merauke, Papua Selatan*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konflik agraria yang muncul dalam pembangunan *food estate* tidak hanya disebabkan oleh persoalan administrasi pertanahan, tetapi juga oleh perbedaan kepentingan antara pemerintah, masyarakat adat, perusahaan, dan organisasi masyarakat sipil. Penelitian ini menekankan pentingnya pendekatan *collaborative governance* dalam membangun dialog dan



penyelesaian konflik. Namun demikian, fokus penelitian masih berada pada mekanisme kolaborasi antar pemangku kepentingan sehingga belum menjelaskan bagaimana kelompok-kelompok aktor membangun aliansi jangka panjang dan mempengaruhi arah kebijakan pembangunan *food estate*.

Dari perspektif hak masyarakat adat, penelitian Muhajir et al (2025) berjudul *Contemplating Indigenous Peoples' Rights and Food Resilience Strategies in Merauke Food Estate: A Comparative Study with India's Food Estate* menemukan bahwa pelaksanaan *food estate* di Merauke menghadapi persoalan serius terkait pengakuan hak ulayat, pelaksanaan prinsip *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC), serta ancaman terhadap sistem pangan lokal masyarakat adat Marind. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa orientasi ketahanan pangan nasional sering kali berbenturan dengan hak-hak masyarakat adat atas tanah dan sumber daya alam. Meskipun memberikan pemahaman yang kuat mengenai dimensi sosial dan hukum pembangunan *food estate*, penelitian ini lebih menitikberatkan pada aspek normatif dan belum mengkaji dinamika politik kebijakan yang melibatkan berbagai kelompok kepentingan.

Penelitian lain yang relevan adalah Prakasa et al (2023) *Protecting the Land Tenure Rights of Papuan Indigenous Peoples After New Autonomy Region* yang menyoroti perlindungan hak tenurial masyarakat adat Papua dalam konteks pembangunan skala besar. Penelitian ini menjelaskan bahwa lemahnya pengakuan hak ulayat dan ketidakjelasan batas wilayah adat berpotensi meningkatkan konflik antara masyarakat adat dengan pemerintah maupun pelaku usaha. Temuan penelitian menunjukkan bahwa perlindungan hak tenurial merupakan prasyarat penting dalam menjamin keberlanjutan pembangunan dan mencegah konflik sosial. Namun penelitian tersebut lebih berfokus pada aspek hukum dan hak atas tanah sehingga belum menjelaskan proses politik yang membentuk keputusan-keputusan kebijakan terkait pembangunan *food estate*.

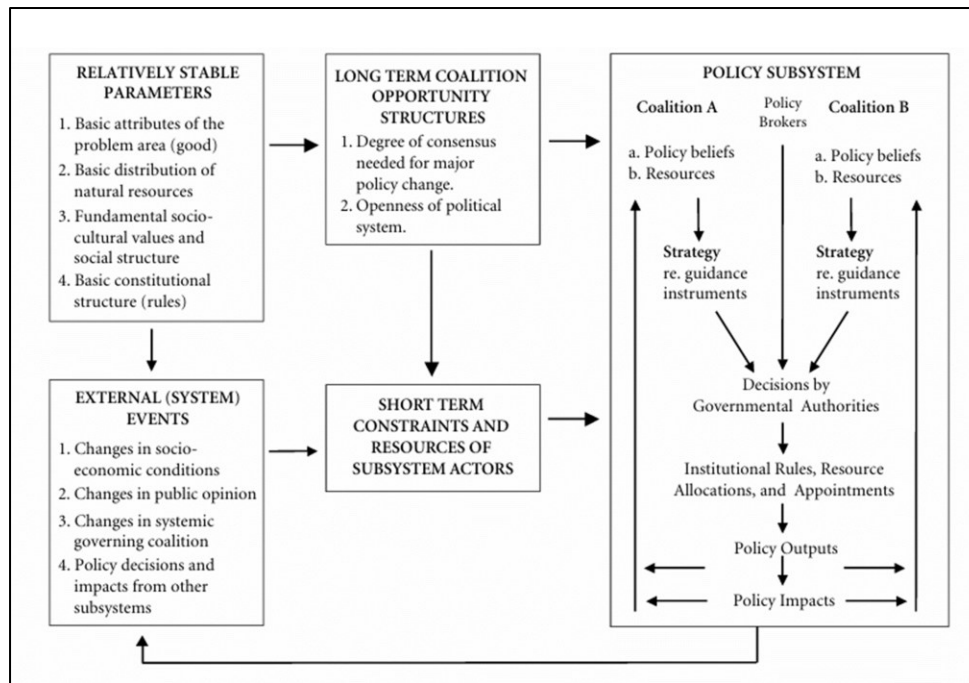
2.2 Advocacy Coalition Framework (ACF)

Penelitian ini menggunakan *Advocacy Coalition Framework* (ACF) yang dikembangkan oleh Jenkins-Smith et al untuk memahami dinamika aktor dan proses kebijakan dalam implementasi Proyek Strategis Nasional (PSN) Pangan dan Bioetanol di Kabupaten Merauke. ACF berangkat dari asumsi bahwa kebijakan publik tidak dibentuk secara linear oleh satu aktor atau institusi, melainkan melalui interaksi berbagai aktor yang terlibat dalam suatu *policy subsystem* (Jenkins-Smith et al., 2018). Dalam perspektif ini, kebijakan dipahami sebagai hasil dari proses interaksi, negosiasi, dan kontestasi yang berlangsung dalam jangka waktu tertentu.

Konsep utama dalam ACF adalah *policy subsystem*, yaitu arena kebijakan yang mempertemukan berbagai aktor pemerintah maupun nonpemerintah yang memiliki perhatian terhadap suatu isu kebijakan tertentu dan berupaya mempengaruhi arah kebijakan tersebut (Li & Weible, 2021). Aktor-aktor tersebut dapat berasal dari lembaga pemerintah, pemerintah daerah, kelompok kepentingan, organisasi masyarakat sipil, akademisi, media, maupun sektor swasta. Dalam konteks PSN Pangan dan Bioetanol di Merauke, *policy subsystem* mencakup berbagai aktor yang terlibat dalam perencanaan dan implementasi proyek, termasuk pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan, masyarakat adat, organisasi masyarakat sipil, dan akademisi.

ACF menjelaskan bahwa aktor-aktor dalam suatu *policy subsystem* cenderung membentuk *advocacy coalition* berdasarkan kesamaan sistem keyakinan (*belief systems*) mengenai suatu masalah publik dan cara penyelesaiannya. Sistem keyakinan tersebut mencakup nilai-nilai dasar, asumsi mengenai penyebab suatu masalah, serta preferensi terhadap alternatif kebijakan yang dianggap tepat. Kesamaan keyakinan mendorong aktor untuk bekerja sama dalam memperjuangkan tujuan kebijakan yang mereka anggap penting meskipun berasal dari organisasi atau institusi yang berbeda.

Selain *belief systems*, ACF juga menekankan pentingnya sumber daya dan strategi yang digunakan oleh masing-masing koalisi untuk mempengaruhi proses kebijakan. Sumber daya tersebut dapat berupa kewenangan formal, akses terhadap informasi, dukungan politik, keahlian teknis, jaringan organisasi, maupun legitimasi sosial. Melalui berbagai sumber daya tersebut, setiap koalisi berupaya mempertahankan posisi dan mempengaruhi arah implementasi kebijakan sesuai dengan keyakinan yang mereka perjuangkan.

Gambar 1. *Advocacy Coalition Framework (ACF)*

Sumber: Jenkins-Smith et al. (2018).

Gambar 1 menunjukkan kerangka dasar *Advocacy Coalition Framework* yang menjelaskan hubungan antara *policy subsystem*, koalisi advokasi, sistem keyakinan, sumber daya, dan proses kebijakan. Meskipun ACF mencakup berbagai komponen, penelitian ini memfokuskan analisis pada elemen-elemen yang berkaitan langsung dengan dinamika aktor dalam implementasi PSN Pangan dan Bioetanol di Merauke, yaitu koalisi kebijakan, sistem keyakinan (*belief systems*), sumber daya dan strategi koalisi, serta bentuk kontestasi yang muncul dalam proses implementasi kebijakan.

3. Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Pendekatan kualitatif dipilih karena bertujuan memahami makna yang dikonstruksi dari realitas sosial yang kompleks, termasuk dinamika kebijakan publik yang dipengaruhi oleh berbagai aktor, kepentingan, dan sistem keyakinan (Leavy, 2022). Dalam konteks penelitian ini, pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti menggali secara mendalam interaksi antaraktor yang terlibat dalam tata kelola Proyek Strategis Nasional (PSN) Pangan dan Bioetanol di Kabupaten Merauke, Papua Selatan.

Data penelitian diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur dan studi dokumen. Informan dipilih secara *purposive* berdasarkan keterlibatan dan pengetahuan mereka terhadap implementasi PSN Merauke. Informan terdiri atas perwakilan pemerintah daerah, Dinas Lingkungan Hidup Merauke, Koordinator Pendamping Desa Provinsi Papua Selatan, Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Universitas Musamus, tokoh masyarakat adat, serta pihak-pihak lain seperti Komite Eksekutif Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus Papua yang memiliki keterkaitan dengan implementasi proyek. Sementara itu, data sekunder diperoleh dari dokumen kebijakan, laporan pemerintah, publikasi, artikel ilmiah, dan berbagai sumber relevan lainnya. Analisis data dilakukan secara kualitatif menggunakan kerangka *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Data hasil wawancara dan studi dokumen direduksi, dikategorikan, kemudian diinterpretasikan untuk mengidentifikasi dinamika aktor, koalisi kebijakan, sistem keyakinan, sumber daya, dan bentuk kontestasi dalam implementasi PSN Pangan dan Bioetanol di Kabupaten Merauke.

4. Hasil, Analisis, dan Pembahasan

Bab ini menyajikan hasil penelitian dan pembahasan mengenai dinamika tata kelola PSN Pangan dan Bioetanol di Kabupaten Merauke. Dengan menggunakan kerangka *Advocacy Coalition Framework* (ACF), pembahasan difokuskan pada identifikasi koalisi kebijakan, sistem keyakinan yang mendasari posisi masing-masing aktor, sumber daya dan strategi yang digunakan dalam mempengaruhi kebijakan, serta bentuk kontestasi yang muncul dalam implementasi proyek.

4.1 Policy Subsystem dalam Tata Kelola PSN Pangan dan Bioetanol Merauke

Dalam perspektif *Advocacy Coalition Framework* (ACF), kebijakan publik berlangsung dalam suatu *policy subsystem*, yaitu arena interaksi berbagai aktor yang memiliki perhatian terhadap isu kebijakan tertentu dan berupaya mempengaruhi proses maupun hasil kebijakan melalui sumber daya yang mereka miliki. *Policy subsystem* tidak hanya mencakup lembaga pemerintah, tetapi juga melibatkan sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, akademisi, kelompok masyarakat, dan aktor lain yang memiliki kepentingan terhadap suatu isu kebijakan. Oleh karena itu, untuk memahami dinamika implementasi Proyek Strategis Nasional (PSN) Pangan dan Bioetanol di Merauke, penting untuk mengidentifikasi aktor-aktor yang terlibat, posisi mereka dalam proses kebijakan, serta hubungan yang terbentuk di antara mereka.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa aktor-aktor dalam subsistem kebijakan PSN Merauke tidak memiliki posisi dan kapasitas yang setara dalam mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Pemerintah pusat menempati posisi paling dominan karena memiliki kewenangan dalam menetapkan proyek sebagai PSN, yang diperkuat dengan Keppres No. 15/2024 tentang Satuan Tugas Percepatan Swasembada Gula dan Bioetanol di Kabupaten Merauke, Provinsi Papua Selatan. Posisi tersebut memberikan pemerintah pusat pengaruh yang besar dalam menentukan arah kebijakan, menetapkan prioritas pembangunan, serta mengendalikan implementasi proyek di lapangan. Selain itu, perusahaan yang terlibat dalam pengembangan perkebunan tebu dan bioetanol juga berada pada posisi yang strategis karena memiliki akses langsung terhadap proses perizinan, investasi, dan pelaksanaan proyek.

Dominasi pemerintah pusat dalam proses kebijakan menunjukkan bahwa subsistem kebijakan PSN Merauke masih bercirikan struktur kewenangan yang bersifat hierarkis. Kewenangan regulatif, pengendalian sumber daya, dan penetapan prioritas pembangunan lebih banyak terkonsentrasi pada pemerintah pusat, sementara perusahaan berperan sebagai pelaksana utama pembangunan melalui investasi dan pengembangan kawasan. Konfigurasi tersebut menempatkan pemerintah pusat sebagai aktor yang memiliki pengaruh paling besar dalam menentukan arah implementasi kebijakan.

Sebaliknya, Pemerintah Kabupaten Merauke cenderung berperan sebagai pelaksana dan fasilitator kebijakan yang telah dirumuskan di tingkat nasional. Meskipun memiliki fungsi koordinasi, pengawasan, dan pelayanan administratif, ruang Pemkab Merauke dalam mempengaruhi arah kebijakan relatif terbatas dibandingkan pemerintah pusat. Kondisi ini menunjukkan bahwa implementasi PSN Merauke masih didominasi oleh pendekatan *top-down*, di mana keputusan strategis lebih banyak ditentukan pada tingkat nasional, sedangkan pemerintah daerah berfungsi memastikan implementasi kebijakan berjalan di tingkat lokal.

Di sisi lain, masyarakat adat, organisasi masyarakat sipil, akademisi lebih banyak berada pada posisi sebagai pihak yang terdampak oleh kebijakan. Kelompok-kelompok tersebut memiliki keterbatasan akses terhadap arena pengambilan keputusan formal sehingga pengaruh yang mereka miliki lebih banyak disalurkan melalui advokasi, penyampaian aspirasi, pendampingan masyarakat, serta upaya membangun perhatian publik terhadap berbagai isu yang muncul selama implementasi proyek. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pengaruh aktor dalam subsistem kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kepentingan yang dimiliki, tetapi juga oleh akses terhadap proses pengambilan keputusan dan sumber daya yang tersedia.

"Ada konsolidasi nasional, ada konsolidasi provinsi, ada konsolidasi kabupaten/kota. Kalau konsolidasinya ada, mereka tahu apa yang akan dilakukan. Konsolidasi sampai sekarang belum pernah terjadi sehingga tidak terinformasi." (Hasil wawancara dengan tokoh adat Merauke seklaiigus anggota Komite Eksekutif Percepatan Pembangunan Papua, 21 November 2025).

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa persoalan dalam subsistem kebijakan PSN Merauke tidak hanya berkaitan dengan perbedaan kepentingan antaraktor, tetapi juga dengan distribusi akses terhadap informasi dan proses pengambilan keputusan. Aktor yang berada lebih dekat dengan pusat pengambilan keputusan memiliki kesempatan yang lebih besar untuk mengetahui, mempengaruhi, dan mengarahkan implementasi kebijakan. Sebaliknya, masyarakat yang terdampak langsung cenderung memperoleh informasi setelah berbagai keputusan strategis telah ditetapkan. Dalam perspektif ACF, kondisi ini menunjukkan bahwa distribusi pengaruh dalam *policy subsystem* berlangsung secara asimetris, sehingga tidak semua aktor memiliki kapasitas yang sama dalam mempengaruhi arah kebijakan.

Secara keseluruhan, temuan penelitian menunjukkan bahwa *policy subsystem* PSN Merauke tersusun atas aktor-aktor yang memiliki posisi, kewenangan, dan akses yang berbeda terhadap proses kebijakan. Pemerintah Pusat dan perusahaan menempati posisi yang lebih dominan karena didukung oleh kewenangan formal, akses terhadap sumber daya, serta kedekatan dengan proses pengambilan keputusan. Sebaliknya, pemerintah daerah lebih banyak berperan sebagai pelaksana kebijakan, sedangkan masyarakat adat dan organisasi masyarakat sipil berupaya mempengaruhi kebijakan melalui mekanisme advokasi dan penyampaian aspirasi. Perbedaan posisi tersebut menjadi konteks kelembagaan yang membentuk pola interaksi antaraktor sekaligus menjadi dasar terbentuknya koalisi-koalisi kebijakan.

4.2 Koalisi Pembangunan dan Koalisi Perlindungan Sosial-Ekologis

Perbedaan posisi, kewenangan, dan akses terhadap proses pengambilan keputusan dalam *policy subsystem* PSN Merauke mendorong terbentuknya kelompok-kelompok aktor yang memiliki orientasi kebijakan serupa. Dalam perspektif *Advocacy Coalition Framework* (ACF), kelompok tersebut dipahami sebagai *advocacy coalitions*, yaitu koalisi yang terbentuk berdasarkan kesamaan sistem keyakinan (*belief systems*) mengenai suatu masalah publik dan alternatif penyelesaiannya. Berdasarkan hasil wawancara dan studi dokumen, penelitian ini mengidentifikasi dua koalisi utama dalam implementasi PSN Pangan dan Bioetanol di Merauke, yaitu koalisi pembangunan dan koalisi perlindungan sosial-ekologis..

Kedua koalisi tersebut tidak terbentuk melalui struktur organisasi formal, melainkan berkembang dari kesamaan cara pandang mengenai tujuan pembangunan, persoalan utama yang dihadapi, serta strategi kebijakan yang dianggap tepat. Kesamaan tersebut tercermin dalam narasi yang digunakan, posisi yang diambil terhadap implementasi proyek, dan aspirasi yang diperjuangkan masing-masing kelompok. Dengan demikian, pembelahan aktor dalam PSN Merauke lebih didasarkan pada kesamaan *belief system* daripada kesamaan afiliasi kelembagaan.

Koalisi pembangunan terdiri atas aktor-aktor yang memandang PSN sebagai instrumen strategis untuk memperkuat ketahanan pangan nasional, meningkatkan investasi, memperluas kesempatan kerja, dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Aktor yang berada dalam spektrum ini umumnya berasal dari pemerintah pusat, Pemkab Merauke, perusahaan, serta tokoh masyarakat yang melihat pembangunan pangan dan bioenergi sebagai kebutuhan strategis nasional. Kesamaan keyakinan tersebut tercermin dalam upaya percepatan pembangunan yang ditujukan untuk mewujudkan swasembada pangan, memperkuat ketahanan energi, dan mendukung pembangunan kawasan timur Indonesia sebagaimana diatur dalam Inpres No. 14/2025 dan Keppres No. 19/2025. Dalam perspektif ini, berbagai persoalan yang muncul dalam implementasi proyek dipandang sebagai tantangan tata kelola yang perlu diperbaiki tanpa mengubah tujuan utama pembangunan.

Di sisi lain, koalisi perlindungan sosial-ekologis terdiri atas aktor-aktor yang menaruh perhatian pada perlindungan hak masyarakat adat, keberlanjutan lingkungan, serta partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Kelompok ini berasal dari masyarakat adat, organisasi masyarakat sipil, pendamping masyarakat, dan akademisi yang memandang bahwa pembangunan harus disertai perlindungan terhadap ruang hidup masyarakat dan sumber daya alam. Bagi kelompok ini, keberhasilan pembangunan tidak hanya diukur dari peningkatan produksi dan investasi, tetapi juga dari sejauh mana proses kebijakan mampu menjamin keterlibatan masyarakat yang terdampak.

"Yang menjadi persoalan adalah masyarakat sering kali tidak mengetahui secara pasti proyek apa yang akan dijalankan. Tiba-tiba sudah ada perusahaan di situ tanpa ada sosialisasi ke masyarakat. Ketika masyarakat



bertanya, informasi yang diperoleh juga sangat terbatas sehingga muncul berbagai spekulasi dan kekhawatiran di tingkat kampung." (Hasil wawancara dengan LBH Universitas Musamus, 23 November 2025)

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa isu keterbukaan informasi tidak hanya dipandang sebagai persoalan komunikasi, tetapi juga sebagai indikator sejauh mana masyarakat memperoleh ruang untuk berpartisipasi dalam proses kebijakan. Dalam perspektif koalisi perlindungan sosial-ekologis, keterbatasan informasi dipandang memperlemah posisi masyarakat dalam mempengaruhi keputusan yang berdampak langsung terhadap wilayah adat dan ruang hidup mereka. Oleh karena itu, keterbukaan dan akses informasi menjadi salah satu isu utama yang membedakan posisi kedua koalisi.

Temuan ini menunjukkan bahwa aktor-aktor dalam subsistem kebijakan PSN Merauke tidak terkelompok berdasarkan posisi kelembagaan semata, melainkan berdasarkan kesamaan keyakinan mengenai makna dan tujuan pembangunan. Perbedaan keyakinan tersebut kemudian membentuk dua koalisi utama yang memiliki cara pandang berbeda terhadap pemanfaatan lahan, partisipasi masyarakat, dan ukuran keberhasilan pembangunan. Oleh karena itu, untuk memahami dinamika interaksi antaraktor dalam implementasi PSN Merauke, penting untuk menelaah lebih lanjut sistem keyakinan yang mendasari masing-masing koalisi.

Tabel 1. Pemetaan Koalisi dalam Tata Kelola PSN Merauke

| Koalisi | Aktor Dominan | Keyakinan Utama (Belief System) | Fokus Utama |
|--------------------------------------|---|---|---|
| Koalisi Pembangunan | Pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan, tokoh masyarakat pendukung pembangunan | Pembangunan berbasis investasi dan pemanfaatan lahan skala besar diperlukan untuk memperkuat ketahanan pangan, swasembada gula, bioetanol, dan pertumbuhan ekonomi wilayah. | Percepatan implementasi PSN, pengembangan perkebunan tebu dan bioetanol, peningkatan investasi, pembangunan infrastruktur, dan pencapaian target swasembada pangan serta energi. |
| Koalisi Perlindungan Sosial-Ekologis | Masyarakat adat, organisasi masyarakat sipil, akademisi | Pembangunan harus menjamin perlindungan hak masyarakat adat, keberlanjutan lingkungan, dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan | Keterbukaan dan akses informasi, penguatan partisipasi masyarakat, perlindungan wilayah adat, pengelolaan dampak sosial-lingkungan, dan penghormatan terhadap hak-hak masyarakat terdampak. |

Sumber: diolah penulis (2026)

Tabel 1 menunjukkan bahwa pembelahan aktor dalam tata kelola PSN Merauke tidak berlangsung berdasarkan struktur kelembagaan, melainkan berdasarkan kesamaan cara memaknai pembangunan. Dengan demikian, pemerintah, perusahaan, masyarakat adat, organisasi masyarakat sipil, maupun akademisi tidak secara otomatis berada dalam satu kelompok hanya karena berasal dari institusi yang sama, tetapi karena memiliki *belief system* yang relatif serupa mengenai tujuan pembangunan, pemanfaatan lahan, dan posisi masyarakat dalam proses kebijakan. Dalam perspektif ACF, kondisi tersebut merupakan karakteristik utama terbentuknya *advocacy coalition* lintas organisasi.

Perbedaan sistem keyakinan tersebut kemudian menjadi fondasi yang membedakan cara masing-masing koalisi memaknai pembangunan, menentukan prioritas kebijakan, dan menyusun strategi untuk mempengaruhi implementasi PSN Merauke. Hal ini menunjukkan bahwa kontestasi kebijakan dalam PSN Merauke tidak semata-mata dipengaruhi oleh perbedaan kepentingan, tetapi juga oleh perbedaan cara para aktor memahami tujuan dan arah pembangunan.

4.3 Sistem Keyakinan Antar Koalisi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa perbedaan mendasar antara koalisi pembangunan dan koalisi perlindungan sosial-ekologis dalam tata kelola PSN Pangan dan Bioetanol di Merauke berpusat pada cara kedua kelompok memaknai pemanfaatan lahan dan tujuan pembangunan. Perbedaan tersebut semakin mengemuka sejak pemerintah menetapkan pengembangan kawasan pangan dan bioetanol sebagai bagian dari agenda strategis nasional. Pada periode 2023–2024, pemerintah menerbitkan Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (PKKPR) dan Surat Rekomendasi kepada sembilan perusahaan perkebunan tebu dengan total luasan mencapai 469.147 hektare yang tersebar di Distrik Tanah Miring, Animha, Jagebob, Eligobel, Sota, Ulilin, dan Muting di Kabupaten Merauke (Yayasan Pusaka Bentala Rakyat, 2024). Bagi koalisi pembangunan, kebijakan tersebut dipandang sebagai langkah strategis untuk mengoptimalkan potensi lahan Merauke dalam mendukung swasembada pangan dan bioetanol nasional. Sebaliknya, bagi koalisi perlindungan sosial-ekologis, skala pengembangan tersebut memunculkan kekhawatiran mengenai dampaknya terhadap wilayah adat, lingkungan hidup, dan keberlanjutan sumber penghidupan masyarakat lokal.

Bagi koalisi pembangunan, Merauke diposisikan sebagai kawasan yang memiliki peran penting dalam agenda ketahanan pangan dan energi nasional. Pandangan ini tercermin dalam berbagai kebijakan pemerintah, termasuk Perpres No. 109/2020 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional serta Kepres No. 15/2024 tentang Satuan Tugas Percepatan Swasembada Gula dan Bioetanol di Kabupaten Merauke. Dalam kerangka tersebut, pengembangan perkebunan tebu, pembangunan pabrik gula dan bioetanol, serta penyediaan infrastruktur pendukung dipahami sebagai instrumen untuk meningkatkan kapasitas produksi nasional, memperluas investasi, dan menciptakan pusat pertumbuhan ekonomi baru di Papua Selatan. Oleh karena itu, berbagai persoalan yang muncul selama implementasi proyek cenderung dipandang sebagai persoalan tata kelola yang dapat diperbaiki tanpa mengubah tujuan utama pembangunan yang ingin dicapai.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa cara pandang tersebut juga berkembang di kalangan aktor yang mendukung proyek. Mereka memandang PSN sebagai bentuk kehadiran negara untuk mempercepat pembangunan wilayah yang selama ini relatif tertinggal dari pusat-pusat pertumbuhan ekonomi nasional. Dalam perspektif ini, pembangunan dipahami sebagai sarana untuk membuka akses ekonomi, meningkatkan konektivitas antarwilayah, serta memperluas peluang kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, resistensi yang muncul di tingkat lokal lebih banyak dipandang sebagai konsekuensi dari belum optimalnya komunikasi kebijakan dan proses konsolidasi antaraktor selama implementasi proyek.

Sebaliknya, koalisi perlindungan sosial-ekologis memandang bahwa persoalan utama tidak terletak pada tujuan pembangunan itu sendiri, melainkan pada konsekuensi yang ditimbulkan oleh model pembangunan berbasis penguasaan lahan dalam skala besar. Dalam berbagai wawancara, isu yang paling sering muncul adalah kekhawatiran mengenai masa depan wilayah adat, keterbatasan akses informasi, serta minimnya pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Kekhawatiran tersebut tidak terlepas dari kenyataan bahwa sebagian kawasan pengembangan tebu dan bioetanol beririsan dengan wilayah adat yang selama ini menjadi ruang hidup masyarakat Yei, Malind, dan kelompok masyarakat adat lainnya.

Dalam sistem keyakinan koalisi perlindungan sosial-ekologis, tanah tidak dipahami semata sebagai aset ekonomi yang dapat dikonversi untuk kepentingan produksi. Tanah, hutan, rawa, sungai, kawasan sagu, dan wilayah berburu dipandang sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari identitas sosial, budaya, serta keberlangsungan kehidupan masyarakat adat. Oleh karena itu, perubahan penggunaan lahan dalam skala besar dipahami bukan hanya sebagai perubahan fungsi ekonomi suatu kawasan, tetapi juga sebagai perubahan terhadap sistem kehidupan yang telah diwariskan secara turun-temurun. Perspektif tersebut sejalan dengan temuan Prakasa et al. (2023) yang menegaskan pentingnya perlindungan hak ulayat dan akses masyarakat adat Papua terhadap tanah serta sumber daya alam sebagai basis kehidupan mereka. Temuan tersebut memperkuat hasil penelitian ini bahwa perubahan penggunaan lahan dalam skala besar tidak hanya dipahami sebagai persoalan ekonomi, tetapi juga menyangkut keberlanjutan identitas sosial dan ruang hidup masyarakat adat.



Perbedaan sistem keyakinan kedua koalisi terlihat jelas dalam cara mereka memaknai penguasaan lahan skala besar. Bagi koalisi pembangunan, konsolidasi lahan dipandang sebagai prasyarat untuk meningkatkan produktivitas, menjamin efisiensi produksi, serta menarik investasi jangka panjang. Sebaliknya, bagi koalisi perlindungan sosial-ekologis, perluasan konsesi dipandang sebagai potensi ancaman terhadap hak masyarakat adat atas tanah dan sumber daya alam yang menjadi basis kehidupan mereka. Dengan demikian, kedua koalisi menghadapi objek kebijakan yang sama, tetapi memberikan makna yang berbeda terhadap manfaat maupun risiko yang ditimbulkannya.

Meskipun memiliki sistem keyakinan yang berbeda, penelitian ini menemukan bahwa kedua koalisi sama-sama memandang komunikasi dan keterbukaan informasi sebagai aspek penting dalam implementasi PSN. Perbedaannya terletak pada makna yang diberikan terhadap komunikasi tersebut. Koalisi pembangunan memandang komunikasi sebagai instrumen untuk meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan dan mengurangi resistensi masyarakat. Sebaliknya, koalisi perlindungan sosial-ekologis memandang keterbukaan informasi sebagai prasyarat bagi partisipasi yang bermakna, perlindungan hak masyarakat adat, serta legitimasi kebijakan publik. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa komunikasi tidak hanya dipahami sebagai mekanisme penyampaian informasi, tetapi juga sebagai cerminan cara masing-masing koalisi memaknai hubungan antara negara dan masyarakat dalam proses pembangunan.

Temuan ini menunjukkan bahwa kontestasi dalam tata kelola PSN Pangan dan Bioetanol di Merauke tidak berakar pada perbedaan tujuan pembangunan, melainkan pada perbedaan sistem keyakinan mengenai bagaimana pembangunan seharusnya dijalankan. Koalisi pembangunan menempatkan peningkatan produksi pangan, investasi, dan bioenergi sebagai prioritas utama, sedangkan koalisi perlindungan sosial-ekologis menempatkan perlindungan wilayah adat, keberlanjutan lingkungan, dan partisipasi masyarakat sebagai prasyarat pembangunan. Dalam perspektif *Advocacy Coalition Framework*, perbedaan *policy core beliefs* tersebut menjadi fondasi utama terbentuknya dua koalisi dalam subsistem kebijakan PSN Merauke. Perbedaan sistem keyakinan tersebut kemudian mempengaruhi cara masing-masing koalisi memanfaatkan sumber daya dan menyusun strategi untuk mempengaruhi implementasi kebijakan.

4.4 Sumber Daya dan Strategi Koalisi dalam Mempengaruhi Kebijakan

Kemampuan suatu koalisi untuk mempengaruhi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh sistem keyakinan (*belief systems*) yang dimiliki, tetapi juga oleh sumber daya (*resources*) dan strategi yang digunakan untuk memperjuangkan keyakinan tersebut. Dalam perspektif *Advocacy Coalition Framework* (ACF), sumber daya menentukan sejauh mana suatu koalisi mampu mengakses arena kebijakan, mempengaruhi proses pengambilan keputusan, serta mempertahankan posisinya dalam *policy subsystem*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedua koalisi dalam implementasi PSN Pangan dan Bioetanol di Merauke memiliki sumber daya yang berbeda sehingga mengembangkan strategi yang berbeda pula dalam mempengaruhi implementasi kebijakan.

Koalisi pembangunan memiliki keunggulan karena didukung oleh kewenangan formal negara, instrumen regulasi, akses terhadap proses perizinan, dukungan politik, serta kemampuan mengarahkan implementasi kebijakan. Sebaliknya, koalisi perlindungan sosial-ekologis lebih banyak mengandalkan sumber daya nonformal berupa legitimasi sosial, jaringan advokasi, dukungan masyarakat adat, tokoh adat, organisasi masyarakat sipil, serta pendampingan masyarakat. Perbedaan akses terhadap sumber daya tersebut menyebabkan kapasitas kedua koalisi dalam mempengaruhi kebijakan berlangsung secara tidak seimbang.

Tabel 2 menunjukkan bahwa perbedaan sumber daya yang dimiliki masing-masing koalisi berimplikasi langsung terhadap strategi yang digunakan dalam mempengaruhi implementasi kebijakan. Koalisi pembangunan lebih banyak memanfaatkan kewenangan formal, regulasi, dan posisi kelembagaan untuk mengarahkan implementasi proyek. Sebaliknya, koalisi perlindungan sosial-ekologis menggunakan strategi advokasi, pendampingan masyarakat, serta penguatan legitimasi sosial sebagai cara untuk mempengaruhi proses kebijakan dari luar struktur pengambilan keputusan formal. Dengan demikian, strategi yang dipilih masing-masing koalisi merupakan konsekuensi dari sumber daya yang mereka miliki.

Tabel 2. Sumber Daya dan Strategi Antar Koalisi dalam Tata Kelola PSN Merauke

| Aspek | Koalisi Pembangunan | Koalisi Perlindungan Sosial-Ekologis |
|--------------------------------------|--|---|
| Sumber Daya Utama | Kewenangan formal negara, regulasi, perizinan, dukungan politik, akses informasi | Legitimasi sosial, jaringan advokasi, dukungan masyarakat adat, tokoh adat, organisasi masyarakat sipil |
| Akses terhadap Pengambilan Keputusan | Tinggi | Terbatas |
| Posisi dalam Implementasi Kebijakan | Aktor pengambil keputusan dan pelaksana utama | Aktor pendamping, pengawas sosial, dan penyampai aspirasi masyarakat |
| Strategi Utama | Implementasi program, koordinasi kelembagaan, penggunaan instrumen regulasi | Advokasi, pendampingan masyarakat, penyampaian aspirasi, mobilisasi dukungan publik |
| Basis Legitimasi | Ketahanan pangan, swasembada gula dan bioetanol, investasi, pembangunan ekonomi | Hak masyarakat adat, keberlanjutan lingkungan, partisipasi masyarakat, perlindungan wilayah adat |

Sumber: diolah penulis (2026)

Salah satu bentuk ketimpangan sumber daya yang paling menonjol terlihat pada akses terhadap informasi dan proses pengambilan keputusan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses perencanaan dan pembahasan proyek lebih banyak berlangsung di tingkat pemerintah dan perusahaan dibandingkan di tingkat masyarakat yang terdampak secara langsung. Akibatnya, sebagian masyarakat memperoleh informasi mengenai proyek setelah berbagai keputusan penting telah diambil. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa akses terhadap informasi merupakan sumber daya strategis yang menentukan kemampuan suatu aktor untuk berpartisipasi dan mempengaruhi implementasi kebijakan.

Hasil wawancara menunjukkan bahwa keterbatasan akses masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan telah terjadi sejak tahap awal perencanaan proyek. Meskipun berbagai forum koordinasi telah diselenggarakan, pelibatan masyarakat terdampak lebih banyak dilakukan melalui representasi elit lokal, sehingga ruang partisipasi masyarakat di tingkat kampung masih relatif terbatas. Koordinator Pendamping Desa Provinsi Papua Selatan menjelaskan bahwa proses diskusi pada tahap awal lebih banyak berlangsung di tingkat pimpinan, sementara masyarakat yang tinggal di wilayah terdampak belum memperoleh ruang partisipasi yang memadai.

"Kebanyakan diskusinya tingkat pimpinan saja. Kepala adat, tokoh-tokoh masyarakat yang ada di kota, dan pemerintah daerah memang dilibatkan, tetapi masyarakat secara khusus yang tinggal di kampung tidak terlalu terlibat." (Hasil wawancara dengan Koordinator Pendamping Desa Provinsi Papua Selatan, 23 November 2025)

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa ketimpangan akses terhadap informasi berkaitan erat dengan ketimpangan akses terhadap arena pengambilan keputusan. Dalam perspektif ACF, aktor yang memiliki akses lebih awal terhadap informasi dan proses kebijakan memiliki peluang lebih besar untuk mempengaruhi arah implementasi program. Sebaliknya, kelompok masyarakat yang berada di luar proses tersebut cenderung berada pada posisi reaktif karena baru merespons kebijakan setelah keputusan strategis ditetapkan.



Selain akses terhadap informasi, koalisi pembangunan juga memiliki keunggulan berupa kewenangan formal negara. Status proyek sebagai Proyek Strategis Nasional memberikan dukungan politik, administratif, dan regulatif yang memperkuat posisi aktor-aktor dalam koalisi pembangunan. Dukungan tersebut tidak hanya mempermudah proses implementasi proyek, tetapi juga memperbesar kapasitas mereka dalam mempertahankan arah kebijakan yang telah ditetapkan.

"Kalau untuk PSN, hambatan terbesarnya itu kekuatan negara. Dalam konteks advokasi masyarakat adat, posisi negara jauh lebih kuat sehingga masyarakat tidak memiliki kapasitas yang seimbang untuk mempengaruhi proses kebijakan." (Hasil wawancara dengan LBH Universitas Musamus, 23 November 2025).

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa negara tidak hanya berperan sebagai regulator, tetapi juga sebagai aktor yang memiliki kapasitas besar dalam mengarahkan implementasi kebijakan melalui berbagai instrumen formal yang dimiliki. Dalam perspektif ACF, kewenangan formal tersebut menjadi sumber daya strategis yang memberikan keuntungan bagi koalisi pembangunan untuk mempertahankan arah kebijakan sekaligus membatasi ruang pengaruh aktor-aktor yang berada di luar struktur pengambilan keputusan formal.

Di tengah keterbatasan tersebut, koalisi perlindungan sosial-ekologis mengembangkan strategi yang berbeda. Tanpa memiliki kewenangan formal, koalisi ini lebih banyak memanfaatkan pendampingan masyarakat, advokasi kebijakan, penyampaian aspirasi kepada pemerintah, pelibatan tokoh adat dan gereja, serta pemanfaatan media untuk membangun dukungan publik. Strategi tersebut menunjukkan bahwa kemampuan mempengaruhi kebijakan tidak selalu bergantung pada kekuasaan formal, tetapi juga pada kemampuan membangun legitimasi sosial dan memperluas jaringan dukungan di luar struktur pemerintahan.

Perbedaan strategi tersebut juga tercermin pada cara masing-masing koalisi membangun legitimasi atas agenda yang mereka perjuangkan. Koalisi pembangunan memperoleh legitimasi melalui narasi ketahanan pangan, swasembada gula dan bioetanol, investasi, serta penciptaan lapangan kerja sebagai bagian dari kepentingan nasional. Sebaliknya, koalisi perlindungan sosial-ekologis membangun legitimasi melalui narasi perlindungan hak masyarakat adat, keberlanjutan lingkungan, serta pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa legitimasi tidak hanya berfungsi sebagai dasar pembenaran terhadap posisi masing-masing koalisi, tetapi juga menjadi sumber daya politik untuk memperoleh dukungan terhadap agenda yang diperjuangkan.

Secara keseluruhan, hasil penelitian menunjukkan bahwa distribusi sumber daya dalam *policy subsystem* PSN Merauke berlangsung secara asimetris. Koalisi pembangunan memiliki keunggulan melalui kewenangan formal, regulasi, akses informasi, dan kedekatan dengan proses pengambilan keputusan, sedangkan koalisi perlindungan sosial-ekologis lebih banyak mengandalkan legitimasi sosial, jaringan advokasi, dan dukungan masyarakat. Perbedaan sumber daya tersebut tidak hanya menentukan kapasitas masing-masing koalisi dalam mempengaruhi implementasi kebijakan, tetapi juga membentuk strategi yang digunakan untuk mempertahankan posisi dan memperjuangkan kepentingannya. Dalam perspektif *Advocacy Coalition Framework*, kombinasi antara sumber daya dan strategi tersebut menjelaskan mengapa kedua koalisi memiliki tingkat pengaruh yang berbeda dalam implementasi PSN Pangan dan Bioetanol di Merauke.

4.5 Kontestasi Kebijakan dalam Implementasi PSN Merauke

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kontestasi kebijakan dalam implementasi PSN Pangan dan Bioetanol di Merauke tidak sepenuhnya mencerminkan pertentangan antara pihak yang mendukung dan menolak pembangunan. Sebagian besar aktor yang terlibat pada dasarnya mengakui pentingnya pembangunan sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun, perbedaan muncul dalam cara pembangunan direncanakan, dilaksanakan, dan didistribusikan manfaat maupun risikonya kepada masyarakat. Dengan demikian, arena utama kontestasi tidak terletak pada tujuan pembangunan, melainkan pada tata kelola implementasi kebijakan.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa kontestasi tersebut berlangsung terutama pada tiga arena utama, yaitu partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, keterbukaan informasi mengenai perencanaan dan pelaksanaan proyek, serta distribusi manfaat dan risiko pembangunan. Ketiga isu tersebut memperlihatkan bagaimana perbedaan sistem keyakinan dan sumber daya masing-masing koalisi diterjemahkan ke dalam praktik implementasi kebijakan.

Hal ini menunjukkan bahwa kontestasi antar koalisi tidak berhenti pada perbedaan pandangan, tetapi memengaruhi mekanisme tata kelola, pola interaksi antaraktor, dan implementasi kebijakan di tingkat lokal.

Pada aspek partisipasi, perbedaan muncul dalam cara masing-masing koalisi memaknai keterlibatan masyarakat. Koalisi pembangunan cenderung memandang partisipasi sebagai mekanisme untuk mendukung kelancaran implementasi program melalui sosialisasi, koordinasi, dan komunikasi kebijakan. Sebaliknya, koalisi perlindungan sosial-ekologis memandang partisipasi sebagai hak masyarakat untuk terlibat sejak tahap perencanaan hingga pengambilan keputusan, terutama ketika kebijakan berpotensi mempengaruhi wilayah adat dan ruang hidup masyarakat. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa kontestasi tidak hanya berkaitan dengan tingkat partisipasi, tetapi juga dengan makna partisipasi itu sendiri.

Kontestasi juga terlihat dalam cara masing-masing koalisi memaknai manfaat dan risiko pembangunan. Koalisi pembangunan menempatkan peningkatan produksi pangan, investasi, bioenergi, dan pertumbuhan ekonomi sebagai indikator utama keberhasilan implementasi PSN. Sebaliknya, koalisi perlindungan sosial-ekologis menilai bahwa keberhasilan pembangunan juga harus diukur dari terjaganya hak masyarakat adat, keberlanjutan lingkungan, serta keberlangsungan sumber penghidupan masyarakat lokal. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa kedua koalisi menggunakan indikator keberhasilan yang berbeda dalam mengevaluasi implementasi proyek.

Menariknya, penelitian ini tidak menemukan adanya penolakan yang bersifat absolut terhadap pembangunan. Bahkan aktor yang kritis terhadap implementasi PSN tetap mengakui pentingnya pembangunan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kontestasi yang muncul lebih banyak diarahkan pada mekanisme pelaksanaan pembangunan agar berlangsung secara transparan, partisipatif, dan mampu mengakomodasi kepentingan masyarakat yang terdampak langsung. Temuan ini menunjukkan bahwa perbedaan utama antaraktor terletak pada tata kelola pembangunan, bukan pada tujuan pembangunan itu sendiri.

Di sisi lain, penelitian ini menunjukkan bahwa berbagai bentuk advokasi, dialog, dan penyampaian aspirasi yang dilakukan oleh masyarakat adat maupun organisasi masyarakat sipil belum menghasilkan perubahan yang signifikan terhadap arah utama implementasi PSN. Namun demikian, proses tersebut telah mendorong meningkatnya perhatian terhadap isu partisipasi masyarakat, keterbukaan informasi, perlindungan wilayah adat, serta pengelolaan dampak sosial dan lingkungan dalam implementasi proyek. Dengan demikian, meskipun belum mengubah substansi kebijakan, kontestasi yang berlangsung telah mempengaruhi ruang diskursus kebijakan mengenai bagaimana pembangunan seharusnya dijalankan.

Dalam perspektif *Advocacy Coalition Framework*, temuan tersebut menunjukkan bahwa kontestasi kebijakan dalam implementasi PSN Merauke merupakan konsekuensi dari interaksi dua koalisi yang memiliki *policy core beliefs*, sumber daya, dan strategi yang berbeda dalam mempengaruhi kebijakan. Perbedaan tersebut tidak berujung pada perubahan tujuan utama pembangunan, tetapi membentuk perdebatan mengenai mekanisme implementasi, distribusi manfaat pembangunan, dan perlindungan kepentingan masyarakat terdampak. Dengan demikian, kontestasi dalam *policy subsystem* PSN Merauke lebih mencerminkan upaya mempengaruhi tata kelola implementasi kebijakan daripada mempertentangkan keberadaan pembangunan itu sendiri.

5. Kesimpulan dan Rekomendasi

5.1 Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi Proyek Strategis Nasional (PSN) Pangan dan Bioetanol di Kabupaten Merauke berlangsung dalam suatu *policy subsystem* yang mempertemukan berbagai aktor pemerintah dan nonpemerintah dengan sistem keyakinan (*policy core beliefs*) yang berbeda mengenai pembangunan. Dalam subsistem tersebut terbentuk dua koalisi utama, yaitu koalisi pembangunan dan koalisi perlindungan sosial-ekologis. Koalisi pembangunan memandang PSN sebagai instrumen strategis untuk memperkuat ketahanan pangan, pengembangan bioetanol, investasi, dan pertumbuhan ekonomi, sedangkan koalisi perlindungan sosial-ekologis menempatkan perlindungan hak masyarakat adat, keberlanjutan lingkungan, dan partisipasi masyarakat sebagai prasyarat penting dalam pelaksanaan pembangunan. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa perbedaan antar koalisi tidak terutama

terletak pada tujuan pembangunan, melainkan pada tata kelola implementasinya. Kontestasi kebijakan berkembang melalui perbedaan pandangan mengenai pemanfaatan lahan, keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan, keterbukaan informasi, serta distribusi manfaat dan risiko pembangunan. Dengan demikian, arena utama kontestasi dalam implementasi PSN Merauke berada pada proses pelaksanaan kebijakan, bukan pada penolakan terhadap pembangunan itu sendiri.

Selain itu, penelitian menemukan bahwa kemampuan masing-masing koalisi dalam mempengaruhi implementasi kebijakan ditentukan oleh distribusi sumber daya yang tidak seimbang. Koalisi pembangunan memiliki keunggulan melalui kewenangan formal negara, regulasi, serta akses terhadap proses pengambilan keputusan, sedangkan koalisi perlindungan sosial-ekologis lebih banyak mengandalkan legitimasi sosial, jaringan advokasi, dan dukungan organisasi masyarakat sipil. Perbedaan sumber daya tersebut membentuk strategi yang berbeda dalam mempengaruhi implementasi kebijakan dan menjelaskan pola interaksi antaraktor dalam tata kelola PSN Merauke. Dalam perspektif *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, temuan ini menunjukkan bahwa implementasi PSN Merauke merupakan hasil interaksi antar koalisi yang memiliki *policy core beliefs*, sumber daya, dan strategi yang berbeda dalam satu *policy subsystem*. Dengan demikian, penelitian ini memperkuat relevansi ACF dalam menjelaskan bahwa dinamika implementasi kebijakan strategis nasional tidak hanya dipengaruhi oleh kepentingan ekonomi dan politik, tetapi juga oleh kontestasi sistem keyakinan yang membentuk proses dan tata kelola kebijakan di tingkat lokal.

5.2 Rekomendasi

Berdasarkan temuan penelitian, pemerintah perlu memperkuat tata kelola implementasi PSN melalui mekanisme partisipasi yang lebih inklusif sejak tahap perencanaan hingga pelaksanaan proyek. Keterbukaan informasi mengenai perizinan, rencana pengembangan kawasan, serta potensi dampak sosial dan lingkungan perlu ditingkatkan agar masyarakat terdampak memperoleh kesempatan yang memadai untuk memahami, memberikan masukan, dan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan.

Selain itu, diperlukan penguatan koordinasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan, masyarakat adat, dan organisasi masyarakat sipil untuk mengurangi kesenjangan informasi serta membangun komunikasi yang lebih efektif selama implementasi proyek. Upaya tersebut penting agar tujuan pembangunan nasional dapat berjalan seiring dengan perlindungan hak masyarakat adat dan keberlanjutan lingkungan. Dari sisi akademik, penelitian selanjutnya dapat mengembangkan analisis mengenai dinamika *policy-oriented learning*, perubahan konfigurasi koalisi, serta peran *policy brokers* dalam implementasi PSN. Kajian tersebut akan memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai perkembangan *policy subsystem* dan dinamika kebijakan strategis nasional dalam jangka panjang.

Referensi

- Bappenas. (2020). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024*. Jakarta.
- Badan Registrasi Wilayah Adat. (2024). *BRWA update: Status pengakuan wilayah adat Agustus 2024*. Bogor: Yayasan Badan Registrasi Wilayah Adat. <https://www.brwa.or.id/assets/image/rujukan/1723272701.pdf>
- Chao, S. (2018). In the shadow of the palm: Dispersed ontologies among Marind, West Papua. *Cultural Anthropology*, 33(4), 621–649.
- Enala, S. H., Jalal, N., & Adam, A. F. (2025). Analisis Peran dan Kewenangan Aktor Administrasi Publik dalam Proyek Pangan Nasional di Papua Selatan: Perspektif Multi-Level Governance. *Musamus Journal of Public Administration*, 7(2), 369-377.
- Ginting, L., & Pye, O. (2013). Resisting agribusiness development: The merauke integrated food and energy estate in West Papua, Indonesia. *ASEAS-Austrian Journal of South-East Asian Studies*, 6(1), 160-182.

- Gunawan, H. (2024, November 4). *Program percepatan swasembada untuk kesejahteraan masyarakat Papua*. Tribunnews. <https://www.tribunnews.com/bisnis/2024/11/04/program-percepatan-swasembada-untuk-kesejahteraan-masyarakat-papua>
- Ito, T., Rachman, N. F., & Savitri, L. A. (2014). Power to make land dispossession acceptable: A policy discourse analysis of the Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE), Papua, Indonesia. *Journal of Peasant Studies*, 41(1), 29–50.
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Ingold, K. (2018). The advocacy coalition framework: An overview of the research program. *Theories of the policy process*, 135-171.
- Jenkins-Smith, H. C., & Weible, C. M. (2025). *The advocacy coalition framework* (p. 354). Springer Nature.
- Kemenko Perekonomian. (2024). *Laporan Perkembangan Proyek Strategis Nasional Tahun 2024*.
- Leavy, P. (2022). *Research design: Quantitative, qualitative, mixed methods, arts-based, and community-based participatory research approaches*. Guilford publications.
- Li, T. M. (2020). *Land's end: Capitalist relations on an indigenous frontier*. Duke University Press.
- Li, W., & Weible, C. M. (2021). China's policy processes and the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 49(3), 703-730.
- Muhajir Firrizqi Mubaroq, A., Desyalika Putri, N., Kusumawati, A., Yustia Ayu Ratna Sari, M., & Kumar, A. (2025). Contemplating Indigenous Peoples' Rights and Food Resilience Strategies in Merauke Food Estate: A Comparative Study with India's Food Estate. In *E3S Web of Conferences* (Vol. 673, p. 02011). EDP Sciences. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202567302011>
- Myers, R., Intarini, D., Sirait, M. T., & Maryudi, A. (2017). Claiming the forest: Inclusions and exclusions under Indonesia's 'new' forest policies on customary forests. *Land use policy*, 66, 205-213.
- Nohrstedt, D., Ingold, K., Weible, C. M., Koebele, E. A., Olofsson, K. L., Satoh, K., & Jenkins-Smith, H. C. (2023). The advocacy coalition framework: Progress and emerging areas. In *Theories of the policy process* (pp. 130-160). Routledge.
- Nurshafira, T. (2019). Ekonomi Politik Akses atas Lahan: Kontestasi atas “Negara” dalam Mega Proyek Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE). *Jurnal PolGov*.
- Parukka, R. A. P., & Adam, A. F. (2026). Collaborative Governance Sebagai Resolusi Konflik Agraria Di Kecamatan Ilwayab, Merauke, Papua Selatan. *Musamus Journal of Public Administration*, 8(2), 124-134.
- Prakasa, S. U. W., Rakia, A. S. R. S., & Wook, I. (2023). Protecting the Land Tenure Rights of Papuan Indigenous Peoples After New Autonomy Region: A Socio-Legal Study. *Indonesian Law Reform Journal (ILREJ)*, 3(3), 287–303.
- Rikardus, E. (2025). Ketahanan Pangan dan Hak Akses Lahan bagi Masyarakat Adat di Merauke: Kajian Kritis atas Implementasi Kebijakan Publik. *RIGGS: Journal of Artificial Intelligence and Digital Business*, 4(1), 81-88.
- Samodro, J. (2026). Dampak sosial dan lingkungan proyek strategis nasional di Indonesia: Pendekatan *Strategic Environmental and Social Assessment* (SESA). *Bappenas Working Papers*, 9(2), 382–413. <https://doi.org/10.47266/bwp.v9i2.569>
- Santika, T., Wilson, K. A., Budiharta, S., Law, E. A., Poh, T. M., Ancrenaz, M., ... & Meijaard, E. (2019). Does oil palm agriculture help alleviate poverty? A multidimensional counterfactual assessment of oil palm development in Indonesia. *World Development*, 120, 105-117.



- Sari, M, R., & Arman, M. (2025). *Pembukaan kawasan hutan untuk Proyek Strategis Nasional (PSN) di sektor pangan dan energi dan ancamannya terhadap hak masyarakat adat atas hutan adat*. Jakarta: Aliansi Masyarakat Adat Nusantara.
- Taberima, S., Djuuna, I. A. F., MUSAAD, I., Murdiyarso, D., & Purbopuspito, J. (2016). Carbon stock in peatlands ecosystem of West Papua and Papua Provinces, Eastern Indonesia. Dalam Proceedings of the International Conference on Tropical Peatland and Environmental Sustainability.
- Weible, C. M., Heikkila, T., DeLeon, P., & Sabatier, P. A. (2012). Understanding and influencing the policy process. *Policy sciences*, 45(1), 1-21.
- Yayasan Pusaka Bentala Rakyat. (2025). *Kajian Sosial-Ekologi Proyek Strategis Nasional Pangan dan Bioetanol di Merauke*. Jakarta: Yayasan Pusaka Bentala Rakyat. https://pusaka.or.id/riset_investigation/psn-merauke-ii-perampasan-tanah-deforestasi-dan-ancaman-etnosida/
- Yayasan Pusaka Bentala Rakyat. (2024, September 12). *Proyek strategis nasional pengembangan pangan dan energi Merauke berpotensi melanggar hak asasi manusia dan memperparah krisis ekologi*. Pusaka. <https://pusaka.or.id/news/proyek-strategis-nasional-pengembangan-pangan-dan-energi-merauke-berpotensi-melanggar-hak-asasi-manusia-dan-memperparah-krisis-ekologi/>