

# KONFLIK DAN PERUBAHAN KEBIJAKAN DI PEGUNUNGAN KARST KENDENG: NARASI *BELIEF SYSTEM* DALAM *ADVOCACY COALITION FRAMEWORK*

Catur Wulandari<sup>1</sup>, Arif Budy Pratama<sup>2</sup>, Hartuti Purnaweni<sup>3</sup>, Kismartini<sup>4</sup>

Universitas Tidar, Universitas Diponegoro

caturwulandari@untidar.ac.id, arifpratama@untidar.ac.id, hartutipurnaweni@gmail.com, Kis\_martini@yahoo.co.id

## ARTIKEL INFO

## ABSTRACT

**Keywords:** *Advocacy Coalition Framework, Belief System, Sustainable Development.*

*This paper aims to investigate the dynamic of environmental policy making in the effort of attaining sustainable development. Using Advocacy Coalition Framework (ACF) as a framework of analysis, our study was conducted in the Kendeng environmental conflict, Rembang Regency. Utilised both primary and secondary data on conflict properties from cement industry's proponents and opponents, researchers obtained vigorous data and evidence through which the ACF may offer a comprehensive explanation on policy process and change.*

*Finding shows that the coalition of actor has a pivotal role to influence value and behaviour among policy actors in the Kendeng environmental conflict. The result of this study fills the lacuna of research which focuses the main discussion on advocacy coalition actor-based policy analysis. It also offers a policy agenda focusing on the belief system actor-based policy analysis in which Government of Indonesia worth to consider in the policy making process.*

## PENDAHULUAN

Pemerintah telah mengeluarkan regulasi mengenai lingkungan yang menjadi dasar pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup. Undang-undang No 32 tahun 2009 adalah regulasi yang harus dijadikan acuan oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah. Namun, permasalahan lingkungan dan kepentingan ekonomi adalah dua hal yang tidak bisa dipisahkan. Konflik antara korporasi, masyarakat dan pemerintah sering muncul dalam isu lingkungan. Konflik yang terjadi antara industri semen, masyarakat dan agen pemerintah terjadi pada pegunungan kars. Pegunungan Kars sendiri membentang dari, Kabupaten Pati, Kabupaten Blora, Kabupaten Rembang dan Kabupaten Grobogan di Jawa Tengah.

Perbedaan kepentingan antara masyarakat lokal dengan pabrik semen mendorong masyarakat melakukan penolakan. Masyarakat menuntut pemerintah mencabut ijin operasi pabrik semen. Penolakan ini mendapat sorotan dari publik ketika masyarakat penolak melakukan aksi cor kaki. Aksi penolakan masyarakat ini tidak hanya terjadi di Kabupaten Rembang, tetapi juga beberapa wilayah lain. Operasi pabrik semen ini sebenarnya sudah dimulai sejak tahun 2006 di Kabupaten Pati, namun mendapatkan penolakan dari masyarakat. Rencana pembangunan pabrik kemudian digeser ke Kabupaten Rembang.

Ijin penambangan dan pembangunan pabrik semen di Kabupaten Rembang ini dikeluarkan oleh Gubernur Jawa Tengah pada tahun 2012. Ijin ini menjadi dasar penolakan masyarakat karena dianggap melakukan penambangan pada wilayah Cekungan Air Tanah (CAT) Watuputih yang menjadi sumber air pegunungan Kendeng. Kekhawatiran masyarakat menyebabkan aksi penolakan mulai dari pemerintah desa sampai dengan pemerintah pusat.

Analisis kebijakan diperlukan untuk memahami fenomena konflik dan perubahan kebijakan. Analisis melihat dalam perspektif waktu (long-term), dimulai dari sebelum kebijakan meledak (muncul). Artinya studi ini tidak hanya menekankan pada konfliknya tetapi menekankan pada proses dan dinamisasi kebijakan. Berbagai kerangka kerja dan pendekatan telah berkembang untuk mempelajari dan menjelaskan dinamika serta perubahan kebijakan. Beberapa diantaranya adalah pendekatan inkrementalisme (Lindblom, 1959), arus kebijakan/*policy stream* (Kingdon, 1984) teori pilihan rasional/ *institutional rational choice theory* (Ostrom, 2007), teori keseimbangan /*punctuated-equilibrium theory* (Baumgartner, Jones, & Mortensen, 2014), dan *advocacy coalition framework/ACF*

(Weible & Sabatier, 2009; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Weible, 2006; Christopher M. Weible et al., 2011). Konsep terakhir sering kita kenal dengan sebutan kerangka analisis ACF.

Kerangka ini menekankan perilaku para pelaku kebijakan, sistem nilai dan kepercayaan yang berlaku dalam lokus kebijakan, pembelajaran kebijakan, dan perubahan kebijakan dalam proses panjang kebijakan publik. ACF menjadi pendekatan yang paling banyak digunakan untuk menjelaskan isu kebijakan dalam berbagai sistem kebijakan di banyak negara. Tidak hanya di negara-negara demokratis-maju seperti Amerika Serikat, Kanada, dan Eropa Barat (Henry, Ingold, Nohrstedt, & Weible, 2014), ACF juga sudah diaplikasikan di negara-negara berkembang seperti Indonesia (Elliott, 2000; Elliott & Schlaepfer, 2001; Leong, 2015), Kenya (Kingiri, 2014), Ghana (Ainuson, 2009) dan bahkan di negara yang otoriter seperti China (Han, Swedlow, & Unger, 2014). Kebanyakan kasus berkaitan dengan isu lingkungan. Studi ini menekankan pada *belief system* dalam koalisi advokasi sebagai bagian dari ACF.

## METODOLOGI

Penelitian mengguakan pendekatan etnografi. Penelitian ini mengikuti prinsip penelitian kualitatif dengan ciri *Inductive/generation of theory, interpretivism, dan constructionism* (Bryman, 2012). Pendekatan penelitian ini mensyaratkan keterlibatan peneliti dalam mengkonstruksikan realitas dan makna kultural.

Metode etnografi adalah prosedur penelitian kualitatif untuk menggambarkan, menganalisa, dan menafsirkan unsur-unsur dari sebuah kelompok budaya seperti pola perilaku, kepercayaan, dan bahasa yang berkembang dari waktu ke waktu. Metode Etnografi juga digunakan oleh Anna J.P. Saners dkk (2016), untuk melakukan kajian pelaksanaan inisiatif lingkungan dalam program pengurangan emisi dari penurunan fungsi dan degradasi hutan (REDD+) di Kalimantan, juga oleh Maribeth (2016) dalam kajian konflik penambangan di NTT.

Unit analisis penelitian adalah masyarakat yang terlibat dalam konflik dan perubahan kebijakan. Khususnya di desa-desa dekat dengan area penambangan maupun pembangunan pabrik semen. Desa-desa Ring satu di Rembang meliputi Desa Tegaldowo, Desa Timbrangan, Desa Pasucen dan Desa Kajar yang berada di Kecamatan Gunem. Masyarakat yang berada di beberapa desa tersebut ada yang mendukung pendirian pabrik semen serta ada yang menolak pendirian pabrik semen.

## DISKUSI

### *Advocacy Coalition Framework*

ACF adalah kerangka kerja analisis kebijakan yang membantu menjelaskan proses kebijakan dalam subsistem yang kompleks (Weible & Sabatier, 2009; Henry, Ingold, Nohrstedt, & Weible, 2014) dan menjadi salah satu alat analisis yang menjanjikan dalam studi kebijakan (Weible & Sabatier, 2009; Schlager, 1995). ACF dikembangkan dalam lingkungan kebijakan yang poliarkhis dengan tingkat demokrasi yang relatif matang seperti di Amerika Utara dan Eropa Barat. Dengan demikian, aplikasi dari kerangka konseptual ini masih dipertanyakan dalam setting yang berbeda (Parsons, 1995; Christopher M. Weible et al., 2011).

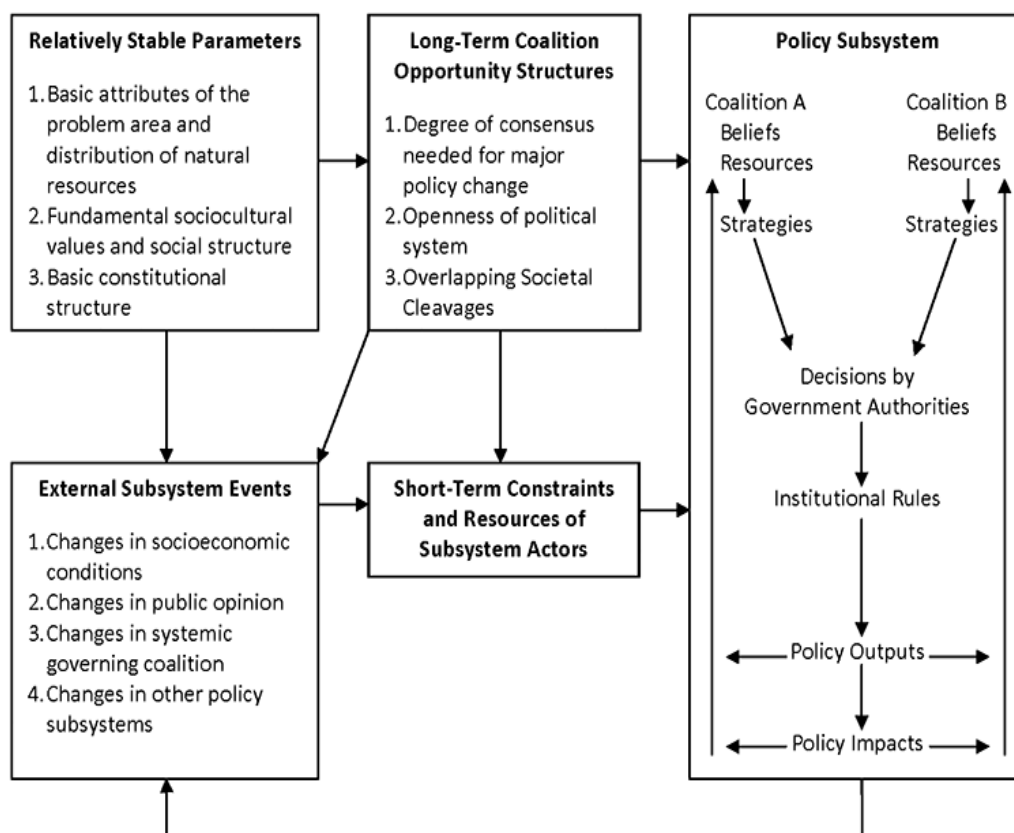
ACF menawarkan suatu premis utama bahwa dalam proses kebijakan, para pelaku kebijakan saling berinteraksi dalam aktivitas kebijakan meliputi pembelajaran kebijakan dan perubahan kebijakan. Pengalaman negara-negara dengan karakteristik pluralis menggambarkan bahwa interaksi para pelaku kebijakan dapat berpengaruh terhadap kebijakan publik.

Konsep utama yang digunakan dalam ACF adalah koalisi advokasi dan subsistem kebijakan untuk menjelaskan pembelajaran dan perubahan kebijakan. Eksplorasi terhadap konteks utama proses kebijakan seperti bagaimana para pelaku memobilisasi dan mengelola diri dalam koalisi advokasi, tingkat pembelajaran kebijakan terutama dari pihak teman dan lawan, serta faktor-faktor lainnya yang berpengaruh dalam perubahan kebijakan (Weible & Sabatier, 2009).

ACF terdiri dari 4 premis mendasar yaitu perspektif waktu, subsistem kebijakan, mekanisme desentralisasi, ideologi para pelaku kebijakan (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). *Pertama*, proses dan dinamika kebijakan yang mengarah pada pembelajaran kebijakan berproses pada perspektif waktu. Dalam berbagai penelitian empirik biasanya akan melampaui paling tidak satu dekade atau bahkan lebih. Hal ini didasari dengan ide 'fungsi pencerahan' yang akan terjadi setelah implementasi

kebijakan dalam kondisi matang. Salah satu indikator kematangan sebuah kebijakan adalah terlihatnya dampak (*outcome*), bukan lagi sekedar keluaran (*output*).

*Kedua*, unit analisis kebijakan harus difokuskan pada dimana para pemangku kepentingan kebijakan dari berbagai macam perwakilan subsistem kebijakan organisasi dapat saling berinteraksi untuk memberikan pengaruh pada keputusan publik. Weible et al., (2011:558) menulis “*Subsystems are certainly shaped by various institutional configurations, the specifics of these arrangements become most apparent in the venues (interpreted as a type of action situation) in which coalitions seek to influence subsystem...*”. *Ketiga*, semua level pemerintahan harus terlibat secara intens dalam proses kebijakan. Hal ini mensyaratkan mekanisme desentralisasi yang memberikan kewenangan pada pemerintah level lokal dalam pengambilan keputusan. *Keempat*, proses kebijakan publik banyak diwarnai oleh perilaku kolektif. Kolektivitas dalam hal ini mengacu pada makna publik sebagai interaksi pemangku kepentingan. Ide perilaku kolektif oleh para pemangku kepentingan didorong oleh sistem kepercayaan terstruktur (*structured belief systems*). Teori utama yang menjadi pijakan premis ini adalah sistem hierarki kepercayaan elit pada literatur klasik organisasi dari March & Simon (1958) yang menempatkan sistem nilai dan kepercayaan dalam sebuah organisasi. Pandangan ini masih relevan dalam menganalisis dinamika organisasi dan masyarakat. Dalam ilmu administrasi publik, teori implementasi kebijakan (Pressman & Wildavsky, 1984) yang masih banyak dijadikan rujukan beranggapan bahwa nilai dan sistem kepercayaan para aktor kebijakan adalah salah satu tema sentral dan menjadi dimensi yang tidak bisa ditiadakan dalam kebijakan publik. Sistem nilai dan kepercayaan akan dimanifestasikan dalam strategi para aktor untuk mempengaruhi keputusan.



Gambar 1. *Framework* Aliran Diagram *Advocacy Coalition*  
Sumber: (Weible et al., 2011: 352)

## Kronologi dan Perubahan Kebijakan

Kegiatan penambangan di Pegunungan Kars Kendeng sudah dimulai pada tahun 2006. PT Semen Gresik (sekarang PT Semen Indonesia), melakukan eksplorasi di Kabupaten Pati. Upaya penambangan dan pembangunan pabrik di tolak oleh masyarakat. Pada 2009 masyarakat (sedulur

sikep) mengajukan gugatan pencabutan ijin, dimana PT SG resmi mundur pada tahun 2012. Mengalami penolakan di Kabupaten Pati, PT SI melakukan eksplorasi di Kabupaten Rembang.

PT.SI mendapatkan WIUP dengan diterbitkannya Keputusan Bupati Rembang No. 545/68/2010 tentang Pemberian WIUP Eksplorasi Tras kepada PT SI. Setahun setelahnya Bupati Rembang menerbitkan Keputusan No. 545/4/2011 tentang IU eksplorasi atas nama PT SI dan Keputusan No. 591/040/2011 tentang Pemberian Izin Lokasi kepada PT.SI untuk pembangunan pabrik semen lahan tambang, bahan baku dan sarana pendukung lainnya. Sehingga mulai tahun 2011 ini secara formal melalui kebijakan pemerintah kabupaten PT SI secara resmi sudah mendapatkan izin. Namun sayangnya, masyarakat tidak mengetahui diterbitkannya izin tersebut.

Gubernur Jawa Tengah kemudian mengeluarkan Keputusan Nomor 660.1/17 tahun 2012 tentang Izin Lingkungan kegiatan Penambangan dan Pembangunan Pabrik Semen oleh PT.SI di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah. Terbitnya SK Gubernur ini menimbulkan penolakan dari masyarakat karena membolehkan adanya penambangan batu kapur, tanah liat, sampai dengan membangun pabrik, jalan produksi dan jalan tambang di Pegunungan Kendeng Utara, khususnya di Kawasan Cekungan Air Tanah (CAT) Watuputih. Sementara, kawasan ini secara hukum telah ditetapkan sebagai Kawasan Lindung Geologi melalui Perda Tata Ruang Kabupaten Rembang No. 14 Tahun 2011. Berdasarkan keputusan presiden No. 26 tahun 2011, gunung Watuputih ditetapkan sebagai salah satu Cekungan air Tanah (CAT) yang harus dilindungi.

Setahun setelahnya PT.SI telah memegang IUP Operasi Produksi dengan dikeluarkannya Keputusan Bupati Rembang No. 545/0230/2013 Tentang Pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi Batuan Tanah Liat kepada PT SI. Mengetahui informasi tersebut, masyarakat dan WALHI kemudian melakukan aksi penolakan sampai dengan melakukan gugatan banding terhadap SK Gubernur Jateng No 660.1/17/2012 ke PTUN Semarang. Hasilnya tidak memenangkan masyarakat, maka mengajukan banding ke PTUN Surabaya. Pada tahap ini juga tidak memenangkan masyarakat. Kemudian mengajukan banding ke Mahkamah Agung. Sepanjang tahun 2013 sampai dengan 2015 masyarakat meminta kepastian dan melakukan aksi penolakan mulai dari pemerintah desa, kecamatan, kabupaten dan DPRD. Namun, pada Juni 2014 dilakukan peletakan batu pertama pembangunan pabrik semen di Rembang.

Sebagai upaya untuk menghentikan pembangunan pabrik semen pula pada 2 Agustus 2016 warga meminta dilakukan KLHS terhadap pegunungan kendeng. Pada proses KLHS pabrik tidak diperbolehkan beroperasi. Pada 5 Oktober 2016 MA melakukan peninjauan kembali untuk melalui Peninjauan Kembali No.99/PK/TUN/2016 yang melarang penambangan dan pengeboran diatas CAT wilayah Pegunungan Kendeng. PK ini bermakna membatalkan izin pembangunan pabrik semen yang tercantum dalam SK Gubernur No 660.1/17/2012.

Namun, Gubernur Jawa Tengah mengeluarkan SK izin lingkungan No 660.1/30/2016 tentang kegiatan penambangan bahan baku semen dan pembangunan serta pengoperasian pabrik semen. SK Gubernur Jawa Tengah No 660.1/30/2016 ini membatalkan SK Gubernur 660.1/17/2012. Menurut keterangan Gubernur SK ini adalah adendum dari SK tahun 2012, karena ada perubahan nama SG menjadi SI. Kemudian ketika mengeluarkan SK ini, gubernur belum menerima hasil keputusan PK dari MA.

Pada 2017, Gubernur kembali menerbitkan izin lingkungan baru untuk PT. Semen Indonesia di kabupaten Rembang melalui keputusan Gubernur Jateng No. 660.1/6/2017. Keputusan ini merupakan tindak lanjut dari rekomendasi Komisi Penilai AMDAL (KPA) yang sudah melakukan sidang penilaian AMDAL pada 2 Februari 2017, dimana hasilnya menyatakan bahwa PT Semen Indonesia telah memenuhi persyaratan mendirikan bangunan. Gubernur Jawa Tengah berdalih bahwa sudah mengundang masyarakat dan WALHI pada sidang, namun tidak hadir. Serta menyatakan bahwa MA tidak mempertimbangkan ada nama-nama fiktif dalam pengajuan gugatan terhadap keputusan gubernur berkaitan dengan pabrik semen. KLHS kemudian dilanjutkan pada tahap 2. Menanggapi hasil KLHS tersebut Gubernur Jawa Tengah menyatakan akan mengikuti. Namun, belum ada kebijakan yang dilakukan untuk mengakomodir rekomendasi tersebut.

Sampai dengan saat ini, upaya untuk perbaikan RTWR Jawa Tengah sedang diupayakan dan terus mendapatkan dorongan oleh masyarakat. Dengan demikian, dapat dilihat bahwa pembelajaran kebijakan sedang berada pada proses untuk memperbaiki kebijakan RTRW Jawa Tengah.

## **Belief System Koalisi Adokasi**

*Advocacy coalitions* adalah sekumpulan atau koalisi dari berbagai aktor kebijakan yang berada pada sistem nilai dan kepercayaan yang hampir sama. Mereka saling berkolaborasi dan koordinasi agar pemikiran dan ide mereka dapat diterjemahkan dalam output kebijakan. Ada beberapa koalisi advokasi yang dominan mempengaruhi proses kebijakan.

Koalisi aktor yang terbentuk dalam kasus semen di Kabupaten Rembang dapat diidentifikasi menjadi 3 kelompok. Koalisi pertama adalah koalisi aktor yang setuju atau sepakat dengan keberadaan pabrik semen PT SI di Kabupaten Rembang, koalisi ini sering disebut dengan “Pro Semen” atau “*Wong Semen*”. Koalisi kedua adalah koalisi aktor yang tidak sepakat dengan keberadaan semen di Kabupaten Rembang, koalisi ini biasa disebut dengan “Tolak Semen” atau “*Tolak*”. Selanjutnya adalah koalisi masyarakat yang netral. Aktor ini adalah masyarakat yang cenderung abu-abu tidak memiliki keberpihakan secara jelas.

*Belief system* merupakan sistem keyakinan yang menjadi dasar dari masing-masing koalisi. *Belief system* ini menjadi nilai (*value*) mendasar yang berpengaruh pada cara pandang dan pola pikir sampai dengan pengambilan keputusan. *Belief system* ini juga disebut dengan ideologi para pelaku kebijakan (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Perbedaan nilai (*value*) ini yang kemudian menimbulkan pertentangan pada masyarakat.

Ada beberapa nilai yang diyakini oleh koalisi masyarakat yang pro pembangunan pabrik.

**Pertama**, keberadaan pabrik akan memberikan dampak (kenaikan/perubahan) ekonomi bagi masyarakat. Pandangan ini disampaikan oleh masyarakat yang berharap mendapatkan keuntungan ekonomi dari bedirinya pabrik. Keberadaan pabrik semen juga diharapkan memberikan keuntungan ekonomi jangka panjang karena memiliki *multiplier effect*. Penutupan pabrik justru akan menimbulkan kerugian negara dan masyarakat yang bekerja pada pabrik tersebut.

**Kedua**, pandangan bahwa keberadaan pabrik semen sudah melalui proses yang benar dan legal. Perijinan penambangan dan pembangunan pabrik diyakini sudah melalui proses hukum yang benar dan sudah pasti melalui proses penilaian dan kajian akademis.

**Ketiga**, keberadaan pabrik semen justru memberikan program tanggungjawab lingkungan dan tanggungjawab sosial yang baik. Berbeda dengan penambangan kecil yang tidak mepedulikan program reklamasi atau reboisasi. Tambang kecil yang sudah ada sejak dulu tidak melakukan penambangan dan tidak pernah melakukan tanggungjawab lingkungan. Sementara pabrik semen memiliki program penghijauan. Selain itu pabrik semen juga memberikan tanggungjawab sosial pada masyarakat melalui kegiatan-kegiatan sosial yang dilaksanakan dalam CSR.

**Keempat**, masuknya pengaruh sosial budaya dari daerah lain. Koalisi masyarakat yang pro ini memiliki pandangan terhadap koalisi masyarakat yang tolak. Masyarakat pro menilai bahwa masyarakat tolak tidak sepenuhnya tolak tetapi mendapatkan pengaruh dari pihak luar, yaitu ‘sedulur sikep’ di Pati. Masuknya pengaruh ini membawa kehidupan sosial masyarakat yang baru, misalnya ada kupatan kendeng, brokohan, yang dulu tidak ada di masyarakat sebelumnya. Perubahan sosial budaya ini dianggap tidak sesuai dengan budaya setempat.

**Kelima**, Menurut masyarakat pro, upaya tolak semen ini sebenarnya tidak menyuarakan masyarakat, karena tuntutan yang diajukan tidak menjadi tuntutan seluruh masyarakat. Ada upaya rakayasa data sehingga terlihat ada penolakan yang besar dari masyarakat. Sebagaimana yang juga di sampaikan Gubernur bahwa ada pemalsuan data dalam petisi masyarakat.

**Keenam**, masyarakat tolak sebenarnya tidak begitu paham dengan konsep kerusakan lingkungan. Anggapan bahwa masyarakat tolak dari desa-desa tersebut sebenarnya kurang begitu paham dengan konsep kerusakan lingkungan atau alam dan bagaimana melestarikan lingkungan/alam. Karena masyarakat tolak pada dasarnya juga mereka sering melakukan kegiatan yang merusak lingkungan.

**Ketujuh**, masyarakat pro tidak melihat atau menggantungkan pertanian sebagai sektor utama mata pencaharian. Masyarakat yang pro memandang bahwa pekerjaan harus lebih bervariasi melihat bahwa pertanian yang ada di masyarakat tidak bisa dikatakan sebagai pertanian yang maju. Sehingga mereka biasanya mempunyai mata pencaharian lain selain pertanian atau memiliki pandangan mata pencaharian yang lebih luas, misalnya wirasaha, swasta atau pegawai negeri sipil.

Disisi lain ada beberapa nilai yang diyakini oleh koalisi masyarakat yang tolak pembangunan pabrik. Sama seperti nilai yang menjadi dasar bagi masyarakat pro, nilai-nilai ini menjadi dasar bagi masyarakat untuk melakukan penolakan pembangunan pabrik.

**Pertama**, pandangan terhadap lingkungan sebagai sumber kehidupan yang harus dijaga. Masyarakat tolak menilai bahwa selama ini mereka hidup dan alam yang berupa pertanian. Dasar gerakan mereka adalah karena adanya kesadaran akan manfaat lingkungan serta pentingnya peran masyarakat menjaga kelestarian lingkungan. Menjaga alam adalah bentuk balas budi terhadap lingkungan.

**Kedua**, kepedulian terhadap lingkungan ini juga tidak bisa dibatasi oleh batasan geografis, sosial dan ekonomi. Karenanya dukungan dan support dari pihak luar sangat diperlukan dan justru memberikan tambahan kekuatan untuk memberikan pengaruh pada perubahan kebijakan. Bahkan, kesamaan visi antara masyarakat yang tolak ini kemudian memunculkan hubungan persaudaraan diantara masyarakat yang berbeda wilayah dan tidak memiliki hubungan darah.

**Ketiga**, munculnya atau diyakini akan munculnya dampak negatif terhadap lingkungan apabila dilakukan eksploitasi terhadap lingkungan. Beberapa kerusakan lingkungan yang sudah dirasakan masyarakat misalnya adanya kekeringan lahan pertanian, debu yang mengganggu pertanian, berkurangnya pakan ternak, berkurangnya debit dan kualitas air.

**Keempat**, masyarakat menilai bahwa tanah atau pertanian di Pegunungan Kendeng masih subur dan bisa dimanfaatkan untuk pertanian. Salah satu alasan didirikannya pabrik semen di beberapa wilayah di Rembang adalah karena wilayah tersebut sudah kering dan tidak bisa digunakan untuk pertanian. Namun, masyarakat menilai bahwa tanah di desa-desa tersebut masih subur dan dapat digunakan untuk pertanian.

**Kelima**, kesejahteraan masyarakat tidak dinilai dari material. Masyarakat yang menggantungkan kehidupan pada pertanian biasanya sudah mampu memenuhi kebutuhan hidup dari hasil pertanian. Sehingga mereka sudah merasa sejahtera dari hasil pertanian yang diproduksi. Hal ini yang dijadikan dasar bagi masyarakat tolak untuk mempertahankan tanah mereka.

**Keenam**, bertani adalah pekerjaan yang mulia dan sebagai wujud syukur. Hal ini berkaitan dengan keyakinan masyarakat untuk menjaga lingkungan. Karena masyarakat hidup dari alam maka bertani adalah pekerjaan yang mulia. Disisi lain, masyarakat justru menganggap keberadaan pabrik semen memunculkan pengangguran.

**Ketujuh**, masyarakat tolak menilai masyarakat yang pro mendapatkan bayaran dari pabrik semen. Mereka melihat bahwa masyarakat yang memberikan dukungan pada pembangunan pabrik tidak memiliki alasan yang mendasar.

**Kedelapan**, munculnya ketidakpercayaan pada pemerintah karena masyarakat tolak menilai bahwa pemerintah tidak jujur. Masyarakat merasa tidak dilibatkan atau mendapatkan sosialisasi berkaitan dengan proses pembangunan pabrik. Akibatnya memunculkan ketidakpercayaan (*distrust*) kepada pemerintah.

ACF membedakan hirarki sistem nilai dan kepercayaan dalam tiga tingkatan yaitu *deep core beliefs* atau keyakinan inti sebagai asumsi fundamental atau pandangan tentang dunia (*worldviews*) yang sangat sulit untuk berubah. Tingkatan selanjutnya adalah kepercayaan terhadap inti kebijakan (*policycore beliefs*) sebagai strategi aktor dan posisinya dalam subsistem kebijakan. Weible & Sabatier (2006) berpendapat bahwa tingkatan ini akan sangat mewarnai subsistem kebijakan yang juga sulit untuk berubah. Level ketiga adalah aspek sekunder tentang isu spesifik tertentu yang diimplementasikan.

Berdasarkan kerangka tersebut maka dapat dilihat bagi koalisi pendukung/pro pabrik semen keyakinan intinya (*core beliefs*) adalah keyakinan bahwa keberadaan pabrik semen ini memberikan keuntungan secara ekonomi bagi masyarakat, pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Sehingga mampu menyejahterakan masyarakat. Upaya memberikan kesejahteraan masyarakat ini bisa dilakukan dengan cara memanfaatkan lingkungan dan kemudian dilakukan perbaikan lingkungan. Kepercayaan terhadap inti kebijakan (*policycore beliefs*), meyakini bahwa keberadaan pabrik semen sudah melalui proses yang benar secara hukum maupun kajian lingkungan. Sedangkan aspek sekunder tentang isu yang diimplementasikan adalah keyakinan bahwa masyarakat tolak tidak begitu

memahami mengenai konsep melestarikan lingkungan, gerakan yang mereka lakukan banyak mendapat pengaruh dari luar, sehingga bukan sepenuhnya murni tuntutan dari masyarakat.

Sedangkan bagi koalisi tolak pabrik semen keyakinan intinya (*core beliefs*) adalah keyakinan bahwa lingkungan sebagai sumber kehidupan yang harus dijaga karena memberikan sumber penghidupan untuk masa sekarang dan masa depan. Karenanya kesejahteraan tidak hanya bisa dinilai dari materi (ekonomi). Pertanian adalah sumber mata pencaharian petani yang akan hilang apabila ada izin penambangan dan pembangunan pabrik. Karenanya tugas masyarakat adalah menjaga kelestarian lingkungan dan alam. Kepercayaan terhadap inti kebijakan (*policycore beliefs*), meyakini tanah pertanian masih subur, sehingga jika pabrik diijinkan berdiri akan mengancam sumber kehidupan masyarakat dan menimbulkan pengangguran yang sesungguhnya. Sedangkan aspek sekunder tentang isu yang diimplementasikan adalah bahwa masyarakat yang pro hanya mementingkan kepentingan pragmatis yaitu mendapatkan bayaran saat itu juga. Hal ini kemudian menimbulkan ketidakpercayaan (*distrust*) kepada pemerintah.

## KESIMPULAN

*Belief system* menjadi dasar bagi koalisi advokasi untuk mempertahankan kepentingan dan berupaya mempengaruhi kebijakan. Advokasi koalisi pendukung/pro pabrik semen memiliki keyakinan inti (*core beliefs*) bahwa keberadaan pabrik semen ini memberikan keuntungan secara ekonomi bagi masyarakat, pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Sehingga mampu menyejahterakan masyarakat. Sedangkan bagi koalisi tolak pabrik semen keyakinan intinya (*core beliefs*) adalah bahwa lingkungan sebagai sumber kehidupan yang harus dijaga karena memberikan sumber penghidupan untuk masa sekarang dan masa depan. Terjadi pembelajaran kebijakan melalui proses yang panjang, dimana pemerintah berusaha untuk melakukan perbaikan kebijakan, rencana dan program RTRW.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ainuson, K. (2009). An Advocacy Coalition Approach to water policy change in Ghana: a look at belief systems and policy oriented learning. *Journal of African Studies and Development*, 1(2), 16–27.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. (2014). Explaining stability and change in public policymaking. Theories of the policy process. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 59–103). Cambridge, MA: Westview Press.
- Bryman, Alan. (2012). *Social Research Methods* 4<sup>th</sup> Edition. New York: Oxford University Press
- C. M. Weible, P. A. Sabatier, K. M. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, 37(121–140).
- Dunn, W. (2003). *Analisis Kebijakan Publik* (ke-5). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Elliott, C. (2000). *Forest certification: a policy perspective*. <http://doi.org/10.17528/cifor/000825>
- Elliott, C., & Schlaepfer, R. (2001). Understanding forest certification using the Advocacy Coalition Framework. *Forest Policy and Economics*, 2(3–4), 257–266. [http://doi.org/10.1016/S1389-9341\(01\)00043-0](http://doi.org/10.1016/S1389-9341(01)00043-0)
- Han, H., Swedlow, B., & Unger, D. (2014). Policy Advocacy Coalitions as Causes of Policy Change in China? Analyzing Evidence from Contemporary Environmental Politics. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 0(February 2015), 1–22. <http://doi.org/10.1080/13876988.2013.857065>
- Henry, A. D., Ingold, K., Nohrstedt, D., & Weible, C. M. (2014). Policy Change in Comparative Contexts: Applying the Advocacy Coalition Framework Outside of Western Europe and North America. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(4), 299–312. <http://doi.org/10.1080/13876988.2014.941200>
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown.

- Kingiri, A. N. (2014). Comparative Strategic Behavior of Advocacy Coalitions and Policy Brokers: The Case of Kenya's Biosafety Regulatory Policy. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(4), 373–395. <http://doi.org/10.1080/13876988.2014.942569>
- Leong, C. (2015). Persistently Biased: The Devil Shift in Water Privatization in Jakarta. *Review of Policy Research*, 32(5), 600–621.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- March, J., & Simon, H. (1958). *Organization*.
- Maribeth, erb, (2016). Mining and the conflict over values in Nusa Tenggara Timur Province,astern Indonesia. *The Exrtative Industries dan Society*, 3 (370-382)
- Nohrstedt, D. (2010). Do Advocacy Coalitions Matter? Crisis and Change in Swedish Nuclear Energy Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), 309–333. <http://doi.org/10.1093/jopart/mun038>
- Ostrom, E. (2007). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd ed., pp. 21–64). Cambridge, MA: Westview Press.
- Pal, L. (2014). *Beyond policy analysis: Public issue management in turbulent times*. Toronto: Nelson Education.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. UK: Edward Elgar Publisihing.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals*. California: University California Press.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition framework*. Boulder: Westview Press.
- Sanders, Anna P.P. et all. (2017). Guinea pig or pioneer: Translating global environmental objectives through to local actions in Central Kalimantan, Indonesia's REDD+ pilot province. *Global Environment Change*, 42 (68-81)
- Schlager, E. (1995). Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, 28(3), 243–270. <http://doi.org/10.1007/BF01000289>
- suyanto, Bagong & Sutinah (ed.), (2007). *Metode Penelitian Sosial: Berbagai Alternatif Pendekatan*. Jakarta: Kencanainu
- Weible, C. M. (2006). An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1), 95–117. <http://doi.org/10.1093/jopart/muj015>
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Henry, A. D., & DeLeon, P. (2011). A quarter century of the advocacy coalition framework: an introduction to the special issue. *Policy Studies Journal*, 39(3), 349–360. <http://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00412.x>
- Weible, C., & Sabatier, P. (2006). A Guide to Advocacy Coalition Framework. *Handbook of Public Policy Analysis*.