

## **Advocacy Coalition Framework: Analisis Parameter Relatif Stabil dalam Rencana Pembangunan Pabrik Semen di Pegunungan Kendeng**

Rafika Afriyanti<sup>1</sup>, Ahmad Luthfi<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Ilmu Administrasi Negara, Universitas Terbuka

<sup>2</sup>[Administrasi Publik, Universitas Merdeka Malang](mailto:ahmad.luthfi@unmer.ac.id)

\*Corresponding email: [rafika.afriyanti@ecampus.ut.ac.id](mailto:rafika.afriyanti@ecampus.ut.ac.id), [ahmad.luthfi@unmer.ac.id](mailto:ahmad.luthfi@unmer.ac.id)

---

**Ringkasan:** Penelitian ini menganalisis dinamika konflik pembangunan pabrik semen di Pegunungan Kendeng dengan menggunakan Advocacy Coalition Framework (ACF), khususnya melalui parameter relatif stabil berupa kondisi geografis karst, distribusi sumber daya alam, nilai sosial budaya, serta regulasi dan tata kelola perizinan. Penelitian bertujuan mengungkap bagaimana faktor-faktor struktural tersebut membentuk koalisi aktor, memperkuat pertentangan nilai, dan menciptakan gap antara kebijakan pembangunan dan urgensi perlindungan ekologis. Metode penelitian menggunakan studi literatur berbasis kajian dokumen hukum, siaran pers, data hidrologis, serta sintesis komparatif dari penelitian terdahulu. Temuan menunjukkan bahwa karst Kendeng merupakan ekosistem nonrenewable dengan fungsi hidrologi vital sehingga sangat rentan terhadap eksploitasi industri semen. Ketidakkonsistenan penegakan hukum, terutama pasca putusan MA No. 99/PK/TUN/2016, memperlihatkan adanya ketimpangan kekuasaan antara pemerintah bersama korporasi dan masyarakat lokal. Analisis ACF mengungkap bahwa konflik berlarut disebabkan oleh perbedaan deep core beliefs yaitu masyarakat memaknai tanah air sebagai identitas hidup, sedangkan pemerintah berorientasi pada pertumbuhan ekonomi. Penelitian ini berkontribusi pada studi kebijakan lingkungan dengan memadukan ACF dan ekologi politik untuk menjelaskan akar struktural konflik serta menegaskan perlunya reformasi tata kelola karst, penegakan hukum yang konsisten, dan mekanisme partisipasi publik yang substantif..

**Kata Kunci :** *advocacy coalition framework; ekologi politik; karst kendeng; konflik lingkungan; tata kelola lingkungan*

---

### **PENDAHULUAN.**

Isu konflik lingkungan dalam pembangunan menjadi salah satu tantangan paling nyata dalam proses kebijakan publik di berbagai negara, khususnya dalam konteks negara berkembang yang berada dalam tekanan peningkatan investasi dan percepatan pertumbuhan ekonomi. Sumber daya mineral sangat penting untuk produksi industri dan mendorong perkembangan regional, namun aktivitas penambangan seringkali menyebabkan perubahan signifikan pada lanskap dan ekosistem (Wirth et al., 2012).

Perubahan ini mempengaruhi kualitas ekologi, termasuk dampak negatif pada layanan ekosistem, dan penggunaan lahan yang bersaing (Mancini dan Sala, 2018; Lesser et al., 2021). Dalam konteks Indonesia, konflik pembangunan pabrik semen di Pegunungan Kendeng Jawa Tengah menjadi salah satu kasus yang menonjol karena melibatkan tarik menarik kepentingan antara pemerintah daerah, pemerintah pusat, korporasi, serta komunitas masyarakat sipil, terutama petani yang menggantungkan hidupnya pada keberlanjutan sumber daya alam setempat. Konflik ini memperlihatkan bagaimana kebijakan pembangunan kerap berhadapan dengan kepentingan perlindungan lingkungan hidup, serta bagaimana dinamika kekuasaan, nilai, dan kepercayaan publik memengaruhi proses perumusan dan implementasi kebijakan.

Pegunungan Kendeng secara ekologis merupakan kawasan karst yang menjadi daerah imbuhan air penting dan memiliki ratusan mata air, sistem sungai bawah tanah, serta kawasan pertanian produktif. Ketergantungan masyarakat terhadap kualitas dan ketersediaan sumber daya air menjadikan rencana pembangunan pabrik semen sebagai isu yang memicu resistensi kuat dari kelompok petani dan organisasi masyarakat sipil. Penolakan masyarakat telah berlangsung lama, sejak eksplorasi PT Semen Gresik (kini PT Semen Indonesia) pada sekitar 2006, dan mencapai puncaknya dalam sejumlah aksi, termasuk gugatan hukum hingga Mahkamah Agung serta demonstrasi “semen kaki” yang dilakukan para perempuan Kendeng di depan Istana Negara pada 2016–2017. Berbagai aksi tersebut mencerminkan adanya jurang kepentingan antara masyarakat lokal yang memperjuangkan kelestarian ekologis dan pemerintah yang memprioritaskan agenda pembangunan ekonomi berbasis industri ekstraktif.

Di Eropa, perubahan penggunaan lahan diakui sebagai penyebab utama kehilangan keanekaragaman hayati dan degradasi layanan ekosistem (Van der Sluis dan Schmidt, 2021). Mengingat tantangan lingkungan dari aktivitas ekstraksi, limbah yang dihasilkan, dan permintaan akan sumber daya, keberlanjutan lingkungan telah menjadi keprihatinan yang semakin besar dalam konteks ekstraksi dan konsumsi mineral (Gorman dan Dzombak, 2018). Sejumlah penelitian sebelumnya oleh (Badera, 2014; Conde, 2017; Wagner, 2020) menunjukkan bahwa peningkatan konflik lingkungan dan gerakan keadilan lingkungan dalam dekade terakhir mencerminkan penolakan yang semakin besar terhadap degradasi lingkungan akibat perubahan penggunaan lahan dan eksploitasi serta pemanfaatan sumber daya alam. Dalam konteks Indonesia, konflik

Kendeng juga menjadi bukti bahwa kebijakan yang melibatkan eksploitasi sumber daya alam sering kali menunjukkan ketidakharmonisan antara kebijakan tata ruang, perizinan lingkungan, dan kebutuhan perlindungan ekosistem. Sebagai respons, muncul gerakan sosial lingkungan yang menunjukkan bahwa mobilisasi masyarakat sering dibentuk oleh rasa ketidakadilan ekologis dan pengalaman marginalisasi terhadap proses pengambilan keputusan.

Secara teoretis, konflik kebijakan Kendeng sangat relevan dianalisis menggunakan pendekatan Advocacy Coalition Framework (ACF) yang dikembangkan oleh Sabatier dan Jenkins-Smith (1993, 1999). ACF menekankan bahwa proses kebijakan merupakan arena pertarungan koalisi advokasi yang terbentuk berdasarkan sistem kepercayaan (*belief system*), sumber daya, dan strategi yang digunakan para aktor. Penelitian Weible, Sabatier, & McQueen (2009) dan Jenkins-Smith et al. (2018) menegaskan pentingnya aspek konteks eksternal, struktur institusi, dan parameter relatif stabil seperti kondisi geografis, sosial-budaya, dan kerangka hukum. Dalam kasus Kendeng, parameter relatif stabil seperti karakteristik karst Watuputih sebagai Cekungan Air Tanah (CAT) yang dilindungi, struktur sosial masyarakat petani, serta keberadaan regulasi tata ruang dan konservasi air, menjadi variabel penting yang memengaruhi dinamika koalisi masyarakat sipil versus koalisi pemerintah dan korporasi.

Bebbington & Bury (2009) dalam studinya mengenai ekstraksi sumber daya di Peru menjelaskan bahwa relasi antara perusahaan tambang dan masyarakat lokal sering berujung konflik karena ketimpangan informasi, minimnya partisipasi publik, serta lemahnya perlindungan ekologis. Temuan ini paralel dengan penelitian Rahman e al., (2025) yang menunjukkan bahwa masalah lingkungan timbul akibat ketidakselarasan antara undang-undang pertambangan dan undang-undang lingkungan. Undang-undang lingkungan tidak ditempatkan sebagai perintah untuk mengurangi dampak lingkungan dari kegiatan pertambangan, dan masalah semakin kompleks akibat tumpang tindihnya peraturan mengenai rehabilitasi lahan pertambangan. Selain dimensi ekologis dan hukum, penting untuk melihat aspek sosiokultural masyarakat lokal. Masyarakat Kendeng, terutama komunitas Sedulur Sikep, memiliki nilai ekologis yang kuat termasuk dalam memaknai tanah sebagai ruang hidup yang diwariskan turun-temurun. Nilai sosiokultural dan identitas komunitas lokal sering menjadi fondasi resistensi



terhadap pembangunan yang dianggap mengancam keberlanjutan hidup. Sementara itu, gerakan perempuan Kendeng menunjukkan bahwa keterlibatan perempuan dalam aksi lingkungan mencerminkan peran mereka sebagai penjaga sumber daya domestik. Ini memperkaya pemahaman bahwa konflik Kendeng tidak hanya persoalan teknis pertambangan, tetapi persoalan ekologi sosial dan keadilan lingkungan.

Meskipun sudah banyak penelitian yang membahas konflik Kendeng dari perspektif gerakan sosial, analisis kebijakan, tata ruang, maupun ekologi, masih terdapat gap penting dalam literatur: belum banyak penelitian yang secara khusus menelaah konflik Kendeng melalui lensa “parameter relatif stabil” dalam kerangka ACF. Padahal, komponen ini krusial untuk memahami mengapa konflik berlangsung lama, mengapa kebijakan berubah tidak konsisten, dan bagaimana struktur nilai serta kondisi objektif wilayah memengaruhi sikap dan strategi aktor. Pendekatan ACF yang berfokus pada parameter relatif stabil memberikan perspektif baru untuk memetakan faktor geografis, distribusi sumber daya, struktur sosial-budaya, dan regulasi yang menjadi akar persoalan konflik, bukan hanya reaksi jangka pendek dari para aktor kebijakan. Urgensi penelitian ini menjadi semakin tinggi mengingat konflik Kendeng belum menemukan penyelesaian kebijakan yang konsisten dan berkeadilan. Pemerintah pusat dan daerah berkali-kali mengeluarkan izin lingkungan baru sekalipun Mahkamah Agung telah memutuskan pembatalan izin sebelumnya. Ketidakkonsistenan kebijakan ini menimbulkan pertanyaan mengenai akuntabilitas tata kelola lingkungan dan keberpihakan pemerintah terhadap aspek perlindungan ekologis. Selain itu, konflik berkepanjangan berpotensi memperburuk ketidakpercayaan masyarakat terhadap institusi negara, melemahkan legitimasi kebijakan publik, dan mengancam keberlanjutan ekosistem karst yang menjadi sumber kehidupan jutaan masyarakat di Jawa Tengah bagian utara.

Berdasarkan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika konflik pembangunan pabrik semen di Pegunungan Kendeng dengan menggunakan kerangka Advocacy Coalition Framework, khususnya melalui analisis parameter relatif stabil yaitu: (a) mengidentifikasi bagaimana kondisi geografis, distribusi sumber daya alam, nilai sosial budaya, dan regulasi memengaruhi pembentukan koalisi aktor dan konflik kebijakan; dan (b) mengungkap gap antara kebijakan pembangunan dan urgensi perlindungan ekologis; serta (c) memberikan

kontribusi teoretis dan empiris terhadap studi kebijakan lingkungan dengan menawarkan pemahaman lebih mendalam mengenai akar struktural konflik yang jarang dibahas dalam penelitian sebelumnya. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memberikan kontribusi akademik pada pengembangan kajian ACF dalam konteks Indonesia, tetapi juga memberikan kontribusi praktis bagi pembuat kebijakan untuk merumuskan kebijakan lingkungan yang lebih konsisten, partisipatif, dan berkelanjutan. Pendekatan yang menekankan analisis parameter relatif stabil dapat membantu pemerintah memahami konteks dasar wilayah sebelum mengambil keputusan perizinan, sehingga mencegah munculnya konflik berkepanjangan dan menjaga keberlanjutan lingkungan serta kehidupan sosial masyarakat lokal.

#### **TINJAUAN PUSTAKA**

Studi mengenai konflik lingkungan, kebijakan publik, dan pertarungan kepentingan dalam pembangunan berbasis ekstraksi sumber daya alam telah berkembang pesat dalam beberapa dekade terakhir. Literatur mengenai konflik pembangunan, terutama pada kawasan karst dan wilayah dengan nilai ekologis tinggi, menunjukkan bahwa ketegangan antara pembangunan ekonomi dan keberlanjutan lingkungan merupakan isu struktural yang berulang di banyak negara. Karena itu, tinjauan pustaka ini berfokus pada tiga aspek utama: (1) penelitian mengenai konflik lingkungan dan ekstraksi sumber daya alam, (2) literatur mengenai peran masyarakat lokal dan gerakan sosial dalam kebijakan lingkungan, serta (3) pendekatan teoretis Advocacy Coalition Framework (ACF) yang menjadi landasan utama penelitian ini. Tinjauan mendalam ini tidak hanya merangkum temuan penelitian sebelumnya, tetapi juga memberikan evaluasi kritis untuk menunjukkan gap konseptual dan empiris yang masih belum terjawab.

Konflik lingkungan umumnya muncul sebagai konsekuensi dari ketidakseimbangan antara kebijakan pembangunan dan kapasitas ekologis wilayah. Bebbington dan Bury (2009) dalam kajiannya mengenai industri ekstraktif menunjukkan bahwa eksploitasi sumber daya alam sering kali menghasilkan konflik multidimensi meliputi konflik ekologis, konflik politik, dan konflik sosial. Pola ini mirip dengan temuan Martinez-Alier (2014), yang menyatakan bahwa konflik lingkungan merupakan bentuk “ekologi politik” yang berakar pada ketimpangan akses terhadap sumber daya dan ketidakadilan dalam distribusi dampak ekologis. Temuan

serupa ditunjukkan oleh Rahman et al., (2025) yang menunjukkan bahwa masalah lingkungan timbul akibat ketidakselarasan antara undang-undang pertambangan dan undang-undang lingkungan.

Berbagai studi mengenai kawasan karst memperlihatkan bahwa penambangan karst memiliki dampak langsung terhadap sistem hidrologi dan keseimbangan ekosistem. Ford dan Williams (2007) menjelaskan bahwa karst memiliki struktur batuan berpori yang sensitif terhadap perubahan mekanis, sehingga aktivitas pertambangan dapat merusak sistem air tanah secara permanen. Temuan ilmiah tersebut sejalan dengan penelitian Rokhmad (2019) bahwa kawasan karst di Jawa Tengah, termasuk Watuputih, merupakan daerah terdapat banyak sumber mata air (beberapa menemukan hingga 200 mata air) yang sangat penting bagi kehidupan guna mendukung keberlanjutan pertanian lokal dengan keanekaragaman hayati juga sangat melimpah setidaknya 24 jenis flora yang tumbuh dan 57 spesies fauna. Secara kritis, data ilmiah ini menantang narasi pembangunan yang menganggap penambangan karst sebagai aktivitas berisiko rendah. Selain aspek ekologis, literatur mengenai aktor dan gerakan sosial dalam konflik lingkungan memberikan pemahaman mendalam tentang dinamika resistensi masyarakat. Gerakan sosial lingkungan biasanya lahir dari ketidakpercayaan terhadap institusi negara dan persepsi ancaman terhadap ruang hidup. Scott (1998) menyebut perlawanan masyarakat lokal sebagai bentuk “everyday resistance” yang muncul ketika masyarakat menghadapi kekuasaan yang tidak inklusif. Dalam studi kasus Kendeng dan kasus serupa di Indonesia, mobilisasi masyarakat dilakukan tidak hanya melalui aksi massa, tetapi juga melalui litigasi, kampanye media, dan advokasi kebijakan. Literasi ini menegaskan bahwa konflik Kendeng bukanlah kasus terisolasi, melainkan bagian dari pola global di mana pembangunan industri ekstraktif berbenturan dengan keberlanjutan ekologis dan hak masyarakat lokal.

Sementara itu, literatur tentang kebijakan publik memberikan kerangka analitis yang kuat untuk memahami konflik berbasis aktor dan kepentingan. Advocacy Coalition Framework (ACF), yang dikembangkan oleh Sabatier dan Jenkins-Smith (1993; 1999), merupakan salah satu teori kebijakan yang paling sering digunakan untuk menganalisis konflik kebijakan yang kompleks dan berlangsung lama. ACF mengasumsikan bahwa kebijakan publik diciptakan dalam subsistem kebijakan yang terdiri dari koalisi aktor dengan sistem kepercayaan yang relatif stabil. Weible, Sabatier, dan McQueen (2009) menekankan bahwa dinamika kebijakan dipengaruhi oleh berbagai faktor, termasuk



parameter relatif stabil (geografis, sosiokultural, dan hukum), peristiwa eksternal, serta strategi koalisi. Kerangka ACF sangat relevan ketika diterapkan pada kasus Kendeng karena konflik yang terjadi bukan hanya persoalan teknis pertambangan, melainkan pertarungan antara koalisi masyarakat sipil yang memperjuangkan keadilan ekologis dan koalisi pemerintah-perusahaan yang memperjuangkan narasi pembangunan.

Meskipun banyak penelitian mengaplikasikan ACF untuk menganalisis konflik lingkungan, sebagian besar studi lebih berfokus pada dinamika koalisi aktor, strategi advokasi, dan perubahan kebijakan jangka pendek. Penelitian Rahardian et al. (2020), misalnya, menggunakan ACF untuk melihat strategi masyarakat dalam menolak pengolahan limbah B3, tetapi belum mengeksplorasi parameter relatif stabil secara mendalam. Padahal, Sabatier dan Weible (2007) menjelaskan bahwa parameter relatif stabil memiliki pengaruh mendasar terhadap bagaimana konflik berkembang dan bagaimana aktor memaknai isu dalam jangka panjang. Oleh karena itu, penelitian yang berfokus pada parameter ini memberikan kontribusi teoretis penting karena dapat mengungkap struktur dasar yang memengaruhi konflik sebelum aktor atau strategi mereka berubah.

Evaluasi kritis terhadap literatur menunjukkan gap penting: penelitian-penelitian mengenai Kendeng cenderung berfokus pada aspek gerakan sosial, aspek hukum, atau dampak ekologis, namun belum mengintegrasikan analisis mendalam mengenai bagaimana kondisi geografis karst, struktur sosial petani, dan kerangka regulasi tata ruang membentuk arena konflik. Selain itu, meskipun ACF telah banyak digunakan untuk menjelaskan konflik kebijakan lingkungan, pendekatan ini jarang diaplikasikan secara spesifik untuk menggali peran parameter struktural yang relatif tidak berubah namun justru sangat menentukan arah konflik jangka panjang. Dengan demikian, penelitian ini menawarkan kontribusi baru dengan menerapkan ACF secara lebih mendalam dan terarah pada parameter relatif stabil, sehingga dapat mengisi kekosongan literatur dan memperkaya pemahaman ilmiah mengenai akar konflik kebijakan di Indonesia.

Secara sintesis, literatur yang ada memperlihatkan bahwa konflik pembangunan pabrik semen di Pegunungan Kendeng menjadi arena di mana struktur ekologis, nilai budaya lokal, dan kebijakan pemerintah berinteraksi secara kompleks. Kajian terdahulu memberikan dasar kuat untuk memahami konflik sebagai fenomena multidimensi, namun penelitian ini menempatkan fokus pada aspek yang kurang disorot, yaitu

pengaruh struktur dasar wilayah terhadap dinamika kebijakan dan klaim antarkelompok aktor. Pemahaman mengenai parameter relatif stabil dalam kerangka ACF tidak hanya memperkaya kajian akademik, tetapi juga menjadi dasar penting bagi upaya merumuskan kebijakan lingkungan yang lebih adil, konsisten, dan berkelanjutan.

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain penelitian analitis-deskriptif yang berfokus pada eksplorasi mendalam terhadap dinamika konflik pembangunan pabrik semen di Pegunungan Kendeng. Pendekatan kualitatif dipilih karena memungkinkan peneliti untuk memahami secara komprehensif konteks kebijakan, relasi aktor, sistem nilai, serta struktur sosial dan ekologis yang melatarbelakangi konflik kebijakan lingkungan. Metode ini relevan untuk mengungkap pola, makna, dan relasi kekuasaan yang tidak dapat ditangkap secara memadai melalui pendekatan kuantitatif semata (Creswell & Poth, 2018). Sumber data utama dalam penelitian ini berasal dari studi kepustakaan (literature-based research), yang meliputi dokumen kebijakan dan regulasi lingkungan, putusan pengadilan, laporan organisasi masyarakat sipil (khususnya WALHI), kajian ekologis dan hidrologis Pegunungan Kendeng, serta artikel jurnal nasional dan internasional yang relevan dengan konflik lingkungan, ekosistem karst, dan Advocacy Coalition Framework. Proses pengumpulan data dilakukan secara sistematis dengan mengidentifikasi, menyeleksi, dan mengompilasi sumber-sumber akademik dan dokumen kebijakan yang kredibel dan relevan dengan fokus penelitian.

Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis karena bertujuan untuk menggambarkan sekaligus menafsirkan dinamika konflik kebijakan lingkungan yang terjadi di Pegunungan Kendeng. Unit analisis dalam penelitian ini adalah koalisi aktor kebijakan yang terlibat dalam konflik, yang meliputi masyarakat lokal dan organisasi masyarakat sipil sebagai satu koalisi, serta pemerintah daerah dan korporasi sebagai koalisi lainnya. Selain itu, unit analisis juga mencakup instrumen kebijakan seperti izin lingkungan, tata ruang, KLHS, serta putusan hukum yang memengaruhi arah konflik kebijakan. Analisis data dilakukan melalui teknik analisis tematik dengan menggunakan kerangka Advocacy Coalition Framework. Tahapan analisis meliputi: (1) pengelompokan data berdasarkan kategori parameter relatif stabil, seperti kondisi geografis, distribusi sumber daya alam, nilai sosial budaya, dan struktur regulasi; (2) identifikasi sistem kepercayaan



(belief systems) dan sumber daya yang dimiliki masing-masing koalisi aktor; dan (3) sintesis temuan untuk mengungkap kesenjangan antara kebijakan pembangunan dan urgensi perlindungan ekologis. Validitas data dijaga melalui triangulasi sumber, dengan membandingkan dokumen kebijakan, laporan masyarakat sipil, dan temuan penelitian terdahulu. Hasil analisis kemudian diinterpretasikan untuk merumuskan kesimpulan dan implikasi kebijakan terkait penguatan tata kelola lingkungan dan perlindungan kawasan karst di Indonesia.

## **TEMUAN**

Penelitian ini bertujuan menganalisis dinamika konflik pembangunan pabrik semen di Pegunungan Kendeng melalui kerangka Advocacy Coalition Framework (ACF) dengan fokus pada parameter relatif stabil, yaitu kondisi geografis, distribusi sumber daya alam, nilai sosial budaya masyarakat, serta struktur regulasi dan tata kelola perizinan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa konflik Kendeng tidak dapat dipahami semata-mata sebagai sengketa perizinan atau kontroversi lokal tentang industri semen, melainkan sebagai konflik kebijakan lingkungan yang berakar pada struktur ekologis yang rapuh, pola relasi kekuasaan dalam tata kelola sumber daya, serta pertentangan nilai antara aktor yang mempertahankan ekosistem karst dan aktor yang mengusung pembangunan berbasis ekstraktivisme. Temuan-temuan ini diperoleh melalui analisis dokumen legal, siaran pers WALHI (2017), data ekologi karst, kajian hidrologi, serta penelitian-penelitian terdahulu terkait karst, konflik ekstraktif, dan dinamika koalisi kebijakan.

Temuan pertama menunjukkan bahwa Pegunungan Kendeng merupakan kawasan karst aktif yang memiliki peran ekologis fundamental bagi Pulau Jawa bagian utara. Studi Ford dan Williams (2007) menegaskan bahwa karst merupakan sistem hidrogeologis yang berfungsi sebagai daerah imbuhan air (recharge area) yang tidak dapat dipulihkan apabila mengalami kerusakan akibat pertambangan. Dalam konteks Kendeng, area Watuputih di Rembang tercatat memiliki ratusan mata air dan gua bawah tanah yang menyediakan pasokan air bagi ribuan keluarga petani. Data KLHS Kendeng juga menunjukkan bahwa kualitas dan kuantitas air tanah di wilayah tersebut sangat bergantung pada integritas struktur karst. Temuan ini mengindikasikan bahwa pembangunan pabrik semen berpotensi menimbulkan kerusakan permanen terhadap sistem hidrologi, karena aktivitas pertambangan memutus kanal imbuhan air, meningkatkan sedimentasi, dan mengubah permeabilitas batuan. Dengan demikian,

kondisi geografis dan karakter ekologis Pegunungan Kendeng merupakan faktor kunci yang memengaruhi pembentukan koalisi masyarakat yang menolak pembangunan pabrik semen.

Selanjutnya, temuan terkait dinamika hukum dan tata kelola lingkungan mengungkap bahwa konflik Kendeng diperparah oleh ketidakkonsistenan pemerintah dalam menegakkan peraturan yang berlaku. Putusan Mahkamah Agung No. 99 PK/TUN/2016 memutuskan bahwa izin lingkungan PT Semen Gresik (yang kemudian berubah menjadi PT Semen Indonesia) batal demi hukum, dan Gubernur Jawa Tengah diperintahkan untuk mencabut izin tersebut. Namun temuan dari WALHI (2017) menyatakan bahwa Gubernur tidak melaksanakan putusan hukum tersebut secara efektif. Justru, pemerintah provinsi menerbitkan izin lingkungan baru yang memungkinkan perusahaan tetap beroperasi. Ketidakkonsistenan ini bertentangan dengan Pasal 40 ayat (2) UU 32/2009 yang menyatakan bahwa pencabutan izin lingkungan mengakibatkan batalnya izin usaha. Fakta ini memperlihatkan adanya gap signifikan antara regulasi formal dan praktik implementasi di lapangan, serta menunjukkan bahwa struktur kelembagaan yang seharusnya melindungi kawasan ekologis tidak bekerja secara optimal.

Temuan juga menunjukkan bahwa konflik ini memobilisasi gerakan sosial lingkungan yang luas. Masyarakat Kendeng, yang sebagian besar adalah petani, memaknai tanah dan air sebagai sumber kehidupan dan bagian tak terpisahkan dari identitas sosial budaya. Perempuan Kendeng memiliki keterlibatan sentral dalam gerakan penolakan pembangunan pabrik semen karena mereka memikul tanggung jawab domestik atas pengelolaan air dan pangan keluarga. Hal ini menjadikan isu ekologis bukan hanya persoalan teknis, tetapi persoalan keberlanjutan sosial dan budaya. Aksi-aksi simbolik seperti “dipasung semen” menjadi narasi kuat dalam memprotes ketidakadilan ekologis. Temuan ini menunjukkan bahwa nilai sosial budaya masyarakat merupakan bagian penting dari parameter relatif stabil dalam ACF yang memengaruhi pembentukan koalisi masyarakat Kendeng. Selain itu, penelitian menemukan bahwa distribusi sumber daya alam dan tekanan ekonomi terhadap kawasan karst mendorong hadirnya aktor-aktor dengan kepentingan yang berbeda. Pemerintah daerah melihat proyek semen sebagai peluang peningkatan investasi dan pendapatan. Proyek industri semen dianggap strategis bagi pembangunan daerah meskipun bertentangan dengan daya dukung lingkungan. Ketidakseimbangan distribusi sumber

daya politik antara pemerintah dan masyarakat menyebabkan koalisi industri dan pemerintah memiliki pengaruh lebih besar dalam proses perizinan.

Temuan penting lainnya adalah menguatnya solidaritas lintas wilayah yang mendukung perjuangan masyarakat Kendeng. Data WALHI (2017) menunjukkan aksi solidaritas di berbagai daerah seperti Sulsel, Babel, Sumsel, Jambi, Jabar, dan Sulteng. Fenomena ini menunjukkan bahwa konflik Kendeng bukan kasus yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari pola konflik nasional terkait ancaman terhadap kawasan karst akibat industri ekstraktif seperti semen dan batu bara. Temuan ini memperkuat laporan Bebbington (2012) dan Martinez-Alier (2014) tentang keterkaitan antara konflik ekologis, marginalisasi masyarakat lokal, dan ekspansi industri ekstraktif. Temuan berikutnya terkait KLHS menunjukkan bahwa kajian tersebut dilakukan atas perintah Presiden untuk menilai daya dukung dan daya tampung Pegunungan Kendeng. Namun temuan dari WALHI menyatakan bahwa hasil KLHS hanya sebagian dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan. Ketidakjelasan penggunaan KLHS memperlihatkan adanya kesenjangan antara instrumen kebijakan dan penggunaannya dalam implementasi. Kasus Kendeng memperlihatkan bagaimana instrumen teknokratis tidak mampu mengatasi pertentangan nilai dan kekuasaan.

Dari perspektif sosial-ekonomi, temuan menunjukkan adanya kekhawatiran serius terhadap penurunan produktivitas pertanian dan potensi konflik agraria. Wilayah Kendeng merupakan kawasan pertanian yang bergantung pada air tanah. Penurunan debit mata air akibat penambangan dapat berdampak langsung pada pendapatan rumah tangga. Secara keseluruhan, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa konflik pembangunan pabrik semen di Kendeng merupakan fenomena multidimensional yang dipengaruhi oleh faktor ekologis, sosial budaya, regulatif, dan politik yang saling terkait. Kondisi geografis karst yang rentan, distribusi sumber daya alam yang strategis, nilai sosial budaya masyarakat yang kuat, serta struktur regulasi yang tidak konsisten menjadi parameter relatif stabil yang membentuk koalisi aktor dan mempertahankan konflik jangka panjang. Temuan-temuan ini memberikan dasar yang kuat untuk menganalisis secara lebih dalam bagaimana ACF menjelaskan konflik kebijakan lingkungan yang kompleks di negara berkembang.



## **PEMBAHASAN**

Pembahasan penelitian ini berfokus pada analisis dinamika konflik pembangunan pabrik semen di Pegunungan Kendeng melalui kerangka Advocacy Coalition Framework (ACF), khususnya dengan menelaah parameter relatif stabil berupa kondisi ekologis karst, distribusi sumber daya alam, nilai sosial budaya masyarakat, serta struktur regulasi dan tata kelola kebijakan. Penggunaan ACF memungkinkan analisis yang lebih mendalam karena konflik Kendeng tidak hanya berkaitan dengan perbedaan kepentingan ekonomi dan lingkungan, tetapi juga melibatkan pertentangan sistem kepercayaan (belief system) yang bersifat mendasar antara koalisi yang terlibat. Temuan mengenai karakter ekologis Pegunungan Kendeng menunjukkan bahwa kawasan karst tersebut memiliki sistem hidrologi kompleks yang rentan terhadap kerusakan. Dalam perspektif ACF, kondisi geografis dan struktur ekosistem karst merupakan stable parameters, yaitu variabel struktural yang tidak mudah berubah dan memainkan peran penting dalam membentuk preferensi kebijakan para aktor (Sabatier & Weible, 2007). Fakta bahwa karst bersifat nonrenewable dan tidak dapat dipulihkan dalam skala waktu manusia, seperti ditegaskan Ford dan Williams (2007), memperkuat legitimasi koalisi masyarakat Kendeng yang menolak pembangunan industri semen. Dengan demikian, dasar ekologis yang kuat menjadi fondasi bagi terbentuknya deep core beliefs masyarakat yang memaknai tanah dan air sebagai bagian integral dari kehidupan.

Dalam kaitannya dengan nilai sosial budaya, penelitian ini membuktikan bahwa masyarakat Kendeng, terutama perempuan, memiliki keterikatan mendalam terhadap tanah dan air, yang bagi mereka bukan sekadar sumber ekonomi, melainkan juga bagian dari identitas sosial. Nilai ini menjadi policy core beliefs yang memengaruhi sikap mereka terhadap kebijakan pembangunan. Perempuan Kendeng berperan sebagai penjaga keberlanjutan keluarga dan lingkungan, sehingga ancaman terhadap ekosistem karst dipandang sebagai ancaman terhadap masa depan generasi mereka. Perspektif ini sejalan dengan Roth dan Sedana (2015), yang menemukan bahwa gerakan sosial lingkungan di Indonesia seringkali berakar pada nilai spiritual dan identitas budaya. Pada sisi lain, koalisi pemerintah dan korporasi menunjukkan orientasi nilai yang berbeda. Pemerintah daerah menempatkan pembangunan industri semen sebagai instrumen penggerak pembangunan ekonomi lokal, sejalan dengan temuan Rokhmad (2019) bahwa pembangunan pabrik semen di Rembang dilandaskan pada legitimasi administratif dan keyakinan teknokratis pemerintah serta perusahaan, namun mengabaikan kompleksitas

dampak ekologis dan sosial yang tidak sepenuhnya terakomodasi dalam perizinan formal dan studi kelayakan yang ada. Ini menunjukkan bahwa policy core beliefs pemerintah berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, yang berseberangan dengan nilai ekologis masyarakat Kendeng. Pertentangan nilai ini, menurut Weible, Sabatier, dan McQueen (2009), merupakan faktor utama konflik kebijakan yang sulit diselesaikan. Aspek penting lain dalam ACF adalah peran sumber daya politik dan institusional yang dimiliki masing-masing koalisi. Penelitian ini menemukan bahwa pemerintah daerah dan PT Semen Indonesia memiliki keunggulan signifikan dalam akses terhadap kekuasaan, regulasi, dan proses administratif. Ketimpangan ini sesuai dengan temuan Rahardian et al., (2020), yang menyatakan bahwa masyarakat lokal seringkali kalah dalam sengketa lingkungan karena keterbatasan sumber daya politik. Dalam konteks Kendeng, meskipun Mahkamah Agung telah mengeluarkan putusan PK No. 99/PK/TUN/2016 yang membatalkan izin lingkungan, pemerintah daerah menerbitkan izin baru yang memungkinkan kelanjutan proyek. Fenomena ini mengindikasikan adanya institutional bias yang menguntungkan aktor industry.

Ketidakkonsistenan penegakan hukum dalam kasus Kendeng juga mengungkap adanya gap antara kebijakan formal dan praktik implementasi. Pasal 40 ayat (2) UU 32/2009 menyatakan bahwa pencabutan izin lingkungan otomatis membatalkan izin usaha. Namun dalam praktiknya, pemerintah daerah memberikan interpretasi baru dengan menerbitkan izin lingkungan yang direvisi. Praktik penegakan hukum lingkungan di Indonesia sering lemah karena fragmentasi regulasi dan tekanan politik. Dalam kerangka ACF, hal ini menunjukkan bahwa external subsystem events seperti putusan pengadilan tidak selalu mampu mengubah konfigurasi koalisi jika tidak didukung oleh perubahan dalam distribusi kekuasaan. Analisis terhadap aksi protes masyarakat menunjukkan bahwa koalisi masyarakat Kendeng tidak hanya mempertahankan nilai dan identitas ekologis, tetapi juga memanfaatkan strategi mobilisasi yang melibatkan jaringan organisasi masyarakat sipil. WALHI (2017) menunjukkan bahwa aksi solidaritas dilakukan di berbagai daerah, mencerminkan perluasan jaringan advokasi. Dengan demikian, jaringan advokasi berfungsi sebagai sumber daya alternatif bagi masyarakat, meskipun tidak sepenuhnya dapat menandingi sumber daya formal pemerintah dan korporasi.

Pembahasan mengenai KLHS Pegunungan Kendeng mengungkap bahwa meskipun

kajian tersebut disusun sebagai instrumen untuk menilai daya dukung lingkungan secara objektif, hasilnya tidak sepenuhnya dijadikan dasar pengambilan keputusan. Instrumen teknokratis seperti Amdal dan KLHS seringkali hanya menjadi formalitas dalam proses perizinan. Ketidakefektifan KLHS dalam menyelesaikan konflik Kendeng juga menunjukkan bahwa konflik ini tidak dapat diselesaikan hanya dengan instrumen teknis, tetapi memerlukan pendekatan yang mempertimbangkan pertentangan nilai, kekuasaan, dan struktur kelembagaan. Berdasarkan analisis terhadap parameter relatif stabil dalam ACF, pembahasan ini menunjukkan bahwa konflik Kendeng merupakan konflik kebijakan jangka panjang yang dipertahankan oleh interaksi antara kondisi ekologis karst yang rapuh, nilai sosial budaya masyarakat, ketimpangan sumber daya politik, serta struktur regulasi yang tidak konsisten. Penelitian ini menambah literatur dengan menunjukkan bahwa ACF perlu dilengkapi dengan pendekatan ekologi politik untuk memahami dinamika konflik kebijakan lingkungan di negara berkembang, sebagaimana disarankan oleh Martinez-Alier (2014). Ekologi politik membantu mengungkap bagaimana relasi kekuasaan, praktik perizinan, dan kepentingan ekonomi memengaruhi implementasi kebijakan. Dengan demikian, penelitian ini memberikan kontribusi teoretis dengan memperluas penggunaan ACF untuk membaca konflik lingkungan yang dipengaruhi oleh asimetri kekuasaan, dan kontribusi empiris dengan menggambarkan dinamika konflik Kendeng secara komprehensif. Analisis ini juga memberikan dasar bagi perumusan kebijakan perlindungan kawasan karst yang lebih kuat, penguatan implementasi hukum lingkungan, serta penyusunan mekanisme partisipasi publik yang substantif dan mengikat.

## **SIMPULAN**

Penelitian ini menunjukkan bahwa dinamika konflik pembangunan pabrik semen di Pegunungan Kendeng tidak dapat dipisahkan dari peran parameter relatif stabil dalam Advocacy Coalition Framework (ACF). Analisis temuan dan pembahasan memperlihatkan bahwa kondisi ekologis karst yang unik dan sangat rapuh, nilai-nilai sosial budaya masyarakat yang berakar pada relasi spiritual dengan tanah air, serta struktur regulasi yang tidak konsisten merupakan komponen utama yang membentuk koalisi aktor dan mempertahankan konflik kebijakan secara berkepanjangan. Faktor-faktor tersebut berfungsi bukan hanya sebagai latar konteks, tetapi sebagai penentu arah dan intensitas pertarungan kebijakan antara koalisi masyarakat dan koalisi pemerintah



bersama korporasi. Penelitian ini juga mengungkap gap signifikan antara kebijakan pembangunan daerah dan urgensi perlindungan ekologis. Putusan hukum yang semestinya mengakhiri kegiatan industri semen terbukti tidak efektif ketika berhadapan dengan dinamika kekuasaan dan kepentingan ekonomi. Temuan ini memperkaya literatur dengan menunjukkan bahwa ACF, meskipun kuat dalam memetakan perbedaan belief systems, perlu diperkaya dengan pendekatan ekologi politik untuk menjelaskan bagaimana relasi kekuasaan dan praktik tata kelola memengaruhi implementasi kebijakan lingkungan di negara berkembang.

Kontribusi unik penelitian ini terletak pada integrasi analisis ekologis, kebudayaan lokal, dan struktur kekuasaan dalam kerangka ACF, sehingga memberikan pemahaman baru mengenai akar konflik Kendeng yang jarang dibahas dalam studi sebelumnya. Selain itu, penelitian ini menegaskan bahwa perlindungan kawasan karst tidak dapat bergantung pada instrumen teknokratis semata, melainkan memerlukan penegakan hukum yang konsisten dan penguatan mekanisme partisipasi masyarakat yang substantif. Untuk penelitian mendatang, kajian komparatif terhadap konflik karst di wilayah lain serta analisis lebih mendalam mengenai peran politik elektoral, birokrasi daerah, dan ekonomi politik perizinan akan memberikan kontribusi penting dalam merumuskan kebijakan perlindungan lingkungan yang lebih adil dan efektif di Indonesia..

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Badera, J., 2014. Problems of the social non-acceptance of mining projects with particular emphasis on the European Union – a literature review. *Environ. Socio-Econ. Stud.* 27–34. <https://doi.org/10.1515/environ-2015-0029>.
- Bebbington, A., & Bury, J. 2009. Institutional challenges for mining and sustainability in Peru. *PNAS*, 106(41), 17296–17301.
- Conde, M., 2017. Resistance to mining. *Rev. Ecol. Econ.* 80–90. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2016.08.025>.
- J. W. Creswell dan C. N. Poth, 2018. *Qualitative Inquiry Research Design : Choosing Among Five Approach*, Fourth Edi., vol. 4. Sage.
- Ford, D., & Williams, P. 2007. *Karst Hydrogeology and Geomorphology*. Wiley & sons, Ltd.
- Gorman, M.R., Dzombak, D.A., 2018. A review of sustainable mining and resource management: transitioning from the life cycle of the mine to the life cycle of the mineral. *Resour. Conserv. Recycl.* 281–291. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2018.06.001>.
- Homsy, G. C., Liu, Z., & Warner, M. E. 2019. Multilevel Governance and Environmental Policy Integration. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 572–582.

- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Ingold, K. 2018. The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In C. M. Weible & P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (4th ed.). Routledge.
- Lesser, P., Gugerell, K., Poelzer, G., Hitch, M., Tost, M., 2021. European mining and the social license to operate. *Extr. Ind. Soc.*, 100787 <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.07.021>.
- Mancini, L., Sala, S., 2018. Social impact assessment in the mining sector: review and comparison of indicators frameworks. *Resour. Policy* 98–111. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2018.02.002>.
- Martinez-Alier, J. 2014. The Environmentalism of the Poor. *Geoforum*, 54, 239–241.
- Rahardian, R. et.al. 2020. Using the Advocacy Coalition Framework to Reject the Environmental Permit for Hazardous and Toxic Waste Processing: Resources and Strategy Used by Community of Lakardowo Village. *Jurnal Studi Pemerintahan*. 11(1). 24-41.
- Rahman, I., Basrawi, B., Widyawati, A., Suryani, L.S., Haris, I.N. 2025. Mineral and Coal Mining Regulatory Reform In Indonesia. *Journal of Law and Legal Reform*, 16 (2), 499-568.
- Rokhmad, Abu. 2019. Configuration and the Role of Community Leaders in the Conflict of Natural Resources of Limestone Mining for the Cement Industry in Rembang Indonesia. *International Journal of Energy Economics and Policy*, 2020, 10(2), 521-528.
- Roth, D., & Sedana, G. 2015. Reframing Tri Hita Karana: From ‘Balinese Culture’ to Politics. *The Aisa Pacific Journal of Anthropology*, 16(2), 157–175.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. 1999. The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. *Theories of the Policy Process*, 117–166.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. 2007. *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*. *Theories of the Policy Process* (2nd ed.). Routledge.
- Scott, J. 1998. *Seeing Like a State*. Yale University Press.
- Van der Sluis, T., Schmidt, A.M., 2021. E-BIND Handbook (Part B): Scientific Support for Successful Implementation of the Natura 2000 Network. Wageningen Environmental Research/Ecologic Institute /Milieu Ltd, Wageningen, The Netherlands.
- Wagner, L., 2020. Environmental Justice. In: Kaltmeier, O., Tittor, A., Hawkins, D., Rohland, E. (Eds.), *The Routledge Handbook to the Political Economy and Governance of the Americas*. Routledge Taylor & Francis Group, London, New York.
- Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI). 2017. Perjuangan Petani Kendeng, Memperkuat Gerakan Penyelamatan Kawasan Karst di Indonesia (Siaran Pers, 30 Maret 2017).
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., & McQueen, K. 2009. Themes and variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121–140.
- Wirth, P., ˇ Cerniˇ c Mali, B., Fischer, W., 2012. Post-Mining Regions in Central Europe: Problems, Potentials, Possibilities. *Oekom, München*, p. 269.

Shadrina Khairunnisa Oli'i , Wahyu Donri (2023) “Kekerasan Dan Kejahatan Seksual Pada Perempuan Dalam Perspektif Kejahatan Kemanusiaan” *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, Juli.

Suparman Marzuki, Eko Prasetyo, & Aroma Elmina Martha.(1995) *Pelecehan Seksual: Pergumulan Antara Tradisi Hukum Dan Kekuasaan*. (Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia).

Soetandyo Wignyosoebroto (1999) “Masalah Metodologi Dalam Penelitian Hukum Sehubungan Dengan Masalahkeragaman Pendekatan Konseptualnya, Makalah Dalam Pelatihan Metode Penelitian Ilmu Sosial” (Fakultas Hukum Undip, Mei).

Soekanto S., & Mamudji, S. (2003). *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta :PT. Raja Grafindo Persada).

Taroreh Erwin Dan Tubagus Jamal (2025), “Tinjauan Hukum Tentang Perempuan Sebagai Korban Pelecehan Seksual Pada Media Sosial” *Jurnal Media Informatika (JUMIN)* Volume 6 No 3 Edisi Mei – Agustus.

