

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

1. Sejarah Singkat Lahirnya Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Perkembangan negara kesejahteraan (*welfare state*) dimulai pada saat Bapak sosialisme demokrat Jean Jacques Rousseau menerbitkan "*Discours Sur L'original Et Fondament De L'Inequality Parmi Les Hommes*" pada tahun 1775, disusul karya Adam Smith "*The Wealth Nation*" 1776 yang mendasari perkembangan model kapitalisme serta karya Karl Marx "*Das Capital*" 1848 yang mendasari komunisme. Konsep kesejahteraan negara tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social services*). Melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya. Kesejahteraan negara juga merupakan anak kandung pergumulan ideologi dan teori khususnya yang bermantra sayap kiri (*left wing view*), seperti Marxisme, Sosialisme, dan Demokratik (Spicker, 1995). Namun, konsep kesejahteraan ternyata tumbuh subur di negara-negara demokratis dan kapitalis, bukan di negara-negara sosialis.

Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith (2006), ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk

menjamin *the greatest happiness (atau welfare) of the greatest number of their citizens* (kebahagiaan terbesar atau kesejahteraan terbesar dari jumlah warga negaranya). Bentham menggunakan istilah '*utility*' (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bago pengembangan kebijakan sosial membuat Bentham dikenal sebagai "bapak kesejahteraan negara (*father of welfare states*). (Edi Suharto, 2006).

Dalam konteks kapitalisme, Marshall berargumen bahwa warga negara memiliki kewajiban kolektif untuk turut memperjuangkan kesejahteraan orang lain melalui lembaga yang disebut negara (Harris, 1999). Ketidaktepatan pasar dalam menyediakan pelayanan sosial yang menjadi hak warga negara telah menimbulkan ketidakadilan. Ketidakadilan pasar harus dikurangi oleh negara untuk menjamin stabilitas sosial dan mengurangi dampak-dampak negatif kapitalisme. Marshall melihat sistem kesejahteraan negara sebagai kompensasi yang harus dibayar oleh kelas penguasa dan pekerja untuk menciptakan stabilitas sosial dan memelihara masyarakat kapitalis. Pelayanan sosial yang diberikan pada dasarnya merupakan ekspresi material dari hak-hak warga negara dalam merespon konsekuensi-konsekuensi kapitalisme. (Edi Suharto, 2006).

Puncak dari konsep kesejahteraan ini pada era “golden age” pasca Perang Dunia II. Faktor utama pendorong berkembangnya negara kesejahteraan menurut Pierson adalah industrialisasi yang membawa perubahan dramatis dalam tatanan tradisional penyediaan kesejahteraan dan ikatan keluarga, seperti akselerasi pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan populasi penduduk, munculnya pembagian kerja (*division of labour*), perubahan pola kehidupan keluarga dan komunitas, maraknya pengangguran siklikal, terciptanya kelas pekerja nirlahan (*landless working class*) beserta potensi mobilisasi politis mereka. Perkembangan negara kesejahteraan ini mengalami penyesuaian dengan kondisi di masing-masing negara. Sekarang, negara kesejahteraan masih dianut di negara maju dan berkembang. (R. Anwar, 2010).

2. Pengertian Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Welfare state atau yang lebih dikenal dengan istilah Negara sejahtera merupakan bentuk aktualisasi idealisme yang menjunjung nilai-nilai *humanism*. Didalamnya tertuang seperangkat gagasan ideal bagaimana Negara mampu melayani warga negaranya. Kapitalisme sebagai sistem ekonomi modern yang kali pertama diperagakan oleh manusia membangun konsep *welfare state* di atas filsafat *Laizes Fair* yang mengejawantah pada sistem pasar bebas yang menjunjung tinggi nilai *free fight liberalisme* (bebas melawan liberalisme). Sementara sosialisme sebagai anti teas atas sistem kapitalisme membangun konsep *welfare state* di atas gagasan *collective property* (properti kolektif) yang didasarkan pada teori Karl Marx yang

menyatakan “*from each according to his ability, to each to his need*” (dari masing-masing sesuai dengan kemampuan dan kebutuhannya).

Merujuk pada Spiker (1995), Midgley, Tracy dan Livermore (2000), Thompson (2005), Suharto (2005) dan Suharto (2006) pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung empat makna:

- a. Sebagai Kondisi Sejahtera (*well-being*). Pengertian ini biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal; dan pendapatan terpenuhi serta manakala memperoleh perlindungan dari resiko-resiko utama yang mengancam kehidupannya.
- b. Sebagai pelayanan sosial. Di Inggris dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk yakni; jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social service*).
- c. Sebagai tunjangan sosial. Khususnya di Amerika Serikat diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima *welfare* adalah orang miskin, cacat, pengangguran. Keadaan ini kemudian menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan yang sebenarnya lebih tepat.

d. Sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga sosial, masyarakat atau badan pemerintahan untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama) melalui pelayanan sosial (pengertian kedua) dan tunjangan sosial (pengertian ketiga).

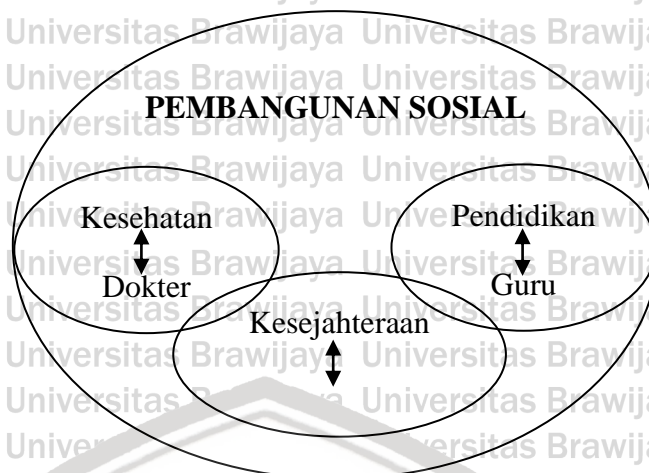
Pengertian kesejahteraan negara tidak dapat terlepas dari empat definisi diatas. Secara substansial, kesejahteraan negara mencakup pengertian kesejahteraan yang pertama, kedua, ketiga dan keempat dan ingin menghapus citra negatif pada pengertian yang ketiga. Dalam garis besar, kesejahteraan negara menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya. Spicker (1995: 82) menyatakan bahwa kesejahteraan negara "...stands for a developed ideal in which welfare is provided comprehensively by the state to the best possible standards" (... singkatan ideal dikembangkan dimana kesejahteraan disediakan secara komprehensif oleh negara untuk standar terbaik).

The welfare state is an attempt to break away from the stigma of the Poor Law. It was not designed for the poor; it was supposed to offer social protection for everyone, to prevent people from becoming poor. The best way to help the poor within the welfare state is not to target progammes more carefully on the poor, but the converse: to ensure that there is a general framework of resources, services and opportunities which are adequate for people's needs, and can be used by everyone. That is what welfare state was meant to do. That is what we have forgotten.

(Negara kesejahteraan merupakan upaya untuk melepaskan diri dari stigma undang-undang terburuk. Ini tidak dirancang bagi masyarakat

miskin yang seharusnya memberikan perlindungan sosial bagi semua orang, untuk mencegah orang menjadi miskin. Cara terbaik untuk membantu orang miskin dalam negara kesejahteraan bukanlah untuk target yang lebih berhati-hati pada orang miskin tetapi sebaliknya; untuk memastikan bahwa ada sebuah kerangka umum sumber daya, jasa dan peluang yang memadai untuk kebutuhan orang dan dapat digunakan oleh semua orang. Itulah yang dimaksud negara kesejahteraan untuk melakukan. Itulah yang telah kita lupakan.). (Paul Spickers, 2002: 6 dan 37).

Konsep kesejahteraan di Indonesia merujuk pada konsep pembangunan kesejahteraan sosial, yakni serangkaian aktivitas yang terencana dan melembaga yang ditujukan untuk meningkatkan standar dan kualitas kehidupan manusia. Di negara lain, istilah yang banyak digunakan adalah 'welfare' (kesejahteraan) yang secara konseptual mencakup segenap proses dan aktivitas mensejahterakan warga negara dan menerangkan sistem pelayanan sosial dan skema perlindungan sosial bagi kelompok yang kurang beruntung (Suharto, 2005b). Dalam konteks pembangunan nasional, maka pembangunan kesejahteraan dapat didefinisikan sebagai segenap kebijakan dan program yang dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha dan *civil society* untuk mengatasi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan manusia melalui pendekatan sosial. Pembangunan sosial terdiri dari pembangunan kesejahteraan, pembangunan sektor pendidikan dan pembangunan sektor kesehatan, seperti yang terdapat dalam skema berikut;



**Gambar 4. Pembangunan Kesejahteraan Sebagai Bagian
Pembangunan Sosial**

Sumber: Edi Suharto, 2005b.

Negara sejahtera (*welfare state*) menurut Hambali (2008) merupakan gagasan ideal bagaimana suatu Negara melaksanakan tugasnya dalam rangka untuk melayani warga Negara menuju tatanan kehidupan yang harmonis dan sejahtera. Secara substantif, teori *welfare state* menekankan adanya tanggung jawab negara untuk mensejahterakan rakyatnya. Negara didirikan untuk mewujudkan kebaikan bagi seluruh penduduk. Sehingga negara harus campur tangan pada setiap aspek yang berkaitan dengan pencapaian tujuan dari suatu negara.

Dari berbagai pengertian yang telah diuraikan diatas, dapat disimpulkan bahwasanya kesejahteraan negara (*welfare states*) merupakan sebuah konsep yang memberikan manfaat kepada individu maupun kelompok yang berasal dari pemerintah yang berupa pelayanan. Secara singkat, *welfare states* merupakan sebuah teori yang intinya yaitu negara mempunyai kewajiban untuk mensejahterakan rakyatnya guna tercapainya suatu tujuan negara tersebut. Begitu juga Indonesia yang telah tercantum dalam pembukaan

Undang-Undang Dasar 1945 alenia keempat, salah satu tujuan dari negara Indonesia yaitu mensejahterakan kehidupan bangsa sehingga terciptanya suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Pasal kelima dalam Pancasila).

3. Model-Model Kesejahteraan Negara (*Welfare State*)

Seperti halnya pendekatan pembangunan lainnya, sistem kesejahteraan negara tidaklah homogen dan statis. Sedikitnya terdapat empat model kesejahteraan negara (lihat Stephens, 1997; Esping-Andersen, 1997; Spickers, 2002; Suharto, 2005b; Suharto 2006):

a. Model Universal

Pelayanan sosial diberikan oleh negara secara merata kepada seluruh penduduknya, baik kaya maupun miskin. Model ini sering disebut dengan *The Scandinavian Welfare States* yang diwakili oleh Swedia, Norwegia, Denmark dan Finlandia.

b. Model Korporasi adatu *Work Merit Welfare States*

Jaminan sosial dilaksanakan secara melembaga dan luas, namun kontribusi terhadap berbagai skema jaminan sosial dari tiga pihak, yakni pemerintah, dunia usaha dan pekerja (buruh). Pelayanan yang diselenggarakan negara diberikan terutama kepada mereka yang bekerja atau mampu memberikan kontribusi melalui skema asuransi sosial.

c. Model Residual

Pelayanan sosial khususnya kebutuhan dasar, diberikan terutama kepada kelompok-kelompok yang kurang beruntung (*disadvantaged groups*) seperti orang miskin, pengangguran, penyandang cacat, orang lanjut usia yang tidak kaya.

d. Model Minimal

Pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang sangat kecil. Model ini diterapkan di Spanyol, Italia, Chile, Brazil, Korea Selatan, Filipina, Srilanka dan Indonesia.

B. Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*)

1. Kronologis Munculnya Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*).

Pemikiran mengenai pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) memiliki sejarah yang panjang dalam studi hukum internasional. Dari segi peristilahan, pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) masih dikategorikan sebagai suatu istilah yang relatif baru.

Istilah ini sebenarnya diperkenalkan secara resmi untuk pertama kalinya dalam suatu dokumen hukum internasional regional yaitu *ASEAN Agreement on the Conservation Nature and Natural Resources* tahun 1985. Oleh Komisi Dunia mengenai Lingkungan dan Pembangunan (*World Commission on Environment and Development*) istilah ini kemudian didefinisikan dan diperinci lebih lanjut. Komisi dalam menjalankan kegiatannya, dibantu oleh

kelompok ahli hukum yang disebut *Experts Group on Environmental Law of the World Commission on Environment and Development* yang kemudian mengusulkan *Proposal of Legal Principles and Recommendations on Environmental Protection and Sustainable Development*. Usulan para ahli hukum ini berisi rancangan (*draft*) prinsip-prinsip hukum internasional yang juga sering disebut prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development principles*). (Sumantri:1988).

Lingkungan hidup dan pembangunan pada mulanya merupakan konsep yang selalu dipertentangkan. Lingkungan hidup hanya dilihat sebagai suatu masalah sektoral. Selain itu pembangunan yang dilakukan pada saat itu sering mengabaikan masalah lingkungan hidup. Namun setelah diadakan Konferensi Lingkungan Hidup Manusia di kota Stockholom, Swedia tahun 1972, pemikiran ini kemudian diubah melalui prinsip-prinsip yang tercantum dalam Deklarasi Stockholom (*Stockholom Declaration*) yang merupakan salah satu hasil dari konferensi ini, dengan menegaskan bahwa lingkungan hidup menjadi kesatuan yang integral dalam konsep pembangunan nasional suatu negara. Sehingga setiap pembangunan yang dilakukan di berbagai negara baik negara maju maupun negara berkembang harus memperhatikan masalah lingkungan hidup. Konsep ini kemudian semakin nyata dengan ditegaskan kembali dalam KTT Bumi 1992 (*Earth Summit*) yang hasilnya tercantum dalam dokumen-dokumen "soft law" seperti *Rio Declaration on Environmental and Development, Principles of Forestry, Agenda 21* dan "hard law" seperti *United Nations Convention on Biological*

Diversity dan *United Nations Framework Convention on Climate Change*.

Hasil yang terpenting adalah perlunya dikembangkan hukum internasional pembangunan berkelanjutan (*international law of sustainable*

development) yang merupakan tantangan baru bagi perkembangan hukum

internasional. Tantangan ini kemudian diperinci kembali dalam *International*

Law Association (ILA) Declaration on Principle of International Law

Relating To Sustainable Development atau disebut *New Delhi Declaration*

tahun 2002. Kemudian dalam KTT Pembangunan Berkelanjutan (*World*

Summit on Sustainable Development) di Johannesburg, Afrika Selatan tahun

2002 dalam *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable*

Development yang lebih ditegaskan pemberlakuan ke dalam hukum nasional

terutama terhadap penegakan undang-undang yang mendukung pembangunan

berkelanjutan. (Pramudianto:1995).

Sustainable Development sebagai hasil perjanjian yang diselenggarakan

di Rio De Jenairo, Brazil pada Juni 1992 memiliki rancangan pengelolaan

lingkungan yang cukup tidak wilayah individual. Bukan pula hanya berlaku

pada wilayah yang sempit, melainkan mengikat setiap sistem dan

menjadikannya ruh setiap kebijakan negara-negara yang terlibat dalam

penandatanganan kesepakatan ini. Definisi *sustainable development* yang

terdapat dalam *Dictionary of Environmental Science* "Development of

industrial & natural resources that meets the energy needs of present without

compromising the ability of future generations to meet their needs in similliar

manner (Perkembangan industri dan sumber daya alam yang memenuhi

kebutuhan energi hadir tanpa mengorbankan masa depan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan mereka dengan cara yang sama)”. (Rachmad, 2008:186).

2. Pengertian Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*)

Definisi pembangunan menurut Bryant and White antara lain;

- a. Pembangunan berarti membangkitkan kemampuan optimal manusia baik individu maupun kelompok (*capacity*)
- b. Pembangunan berarti mendorong tumbuhnya kebersamaan dan pemerataan sistem nilai dan kesejahteraan (*equity*)
- c. Pembangunan berarti menaruh kepercayaan kepada masyarakat untuk membangun dirinya sendiri sesuai dengan kemampuan yang ada padanya. Kepercayaan ini dinyatakan dalam bentuk kesepakatan yang sama, kebebasan memilih, dan kekuasaan untuk memutuskan (*empowerment*)
- d. Pembangunan berarti membangkitkan kemampuan untuk membangun secara sendiri (*sustainability*)
- e. Pembangunan berarti mengurangi ketergantungan yang satu terhadap negara yang lain dengan menciptakan hubungan saling menguntungkan (simbiosis mutualisme) dan saling menghormati (interdependensi). (Suryono, 2001:37).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengertian pembangunan adalah suatu proses perubahan terencana yang dilakukan secara terus-menerus di berbagai aspek untuk memperbaiki kehidupan masyarakat kearah yang lebih baik. Tujuan dari pembangunan suatu negara pada dasarnya yaitu untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakatnya secara adil sehingga masyarakat bisa terbebas dari kemiskinan dan kekurangan.

Menurut Tjokrowinoto (1999:8) ada lima paradigma yang mendasari proses pelaksanaan pembangunan di suatu negara, yaitu pertumbuhan, *welfare state*, neo ekonomi, *structuralize* dan *humanizing*. Namun kelima

paradigma ini hanya bergerak dalam tiga dimensi; pertumbuhan, kesejahteraan dan *people centered*. Paradigma *people centered development* merupakan salah satu paradigma yang menjadi acuan di beberapa negara berkembang, termasuk Indonesia. Paradigma pembangunan berwawasan manusia mempunyai arti bahwa manusia merupakan tujuan utama dari pembangunan dan kapasitas manusia merupakan komponen yang paling penting. Tjokrowinoto menyimpulkan bahwa pendekatan ini menempatkan manusia sebagai subyek pembangunan dan menekankan pada pentingnya pemberdayaan (*empowerment*) manusia, yaitu; kemampuan manusia untuk mengaktualisasikan segala potensinya.

Suatu negara mempunyai fungsi yudisial, proteksi dan infrastruktur, untuk mewujudkan tujuan dari suatu negara. Kesejahteraan sosial (*welfare states*) merupakan tujuan pembangunan yang dirancang oleh negara. Pembangunan merupakan proses yang dilakukan terus-menerus menuju kehidupan yang lebih baik. Menurut Suryono (2010:21) *sustainability* diartikan sebagai suatu pembangunan untuk memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa merugikan kebutuhan generasi masa datang. Resiko dan konsekuensi dari setiap pembangunan saat ini hendaknya jangan semuanya diwariskan kepada generasi mendatang, melainkan harus dipertimbangkan secara adil bagi generasi sekarang dan generasi masa mendatang.

Menurut Supardi, pembangunan berkelanjutan dapat diartikan sebagai transformasi progresif terhadap struktur sosial dan politik untuk meningkatkan kapasitas masyarakat dalam memenuhi kepentingan saat ini

apa mengorbankan kemampuan general mendatang untuk memenuhi kepentingan mereka.

Pembangunan merupakan proses pengolahan sumber daya alam dan pendayagunaan sumber daya manusia dengan memanfaatkan teknologi.

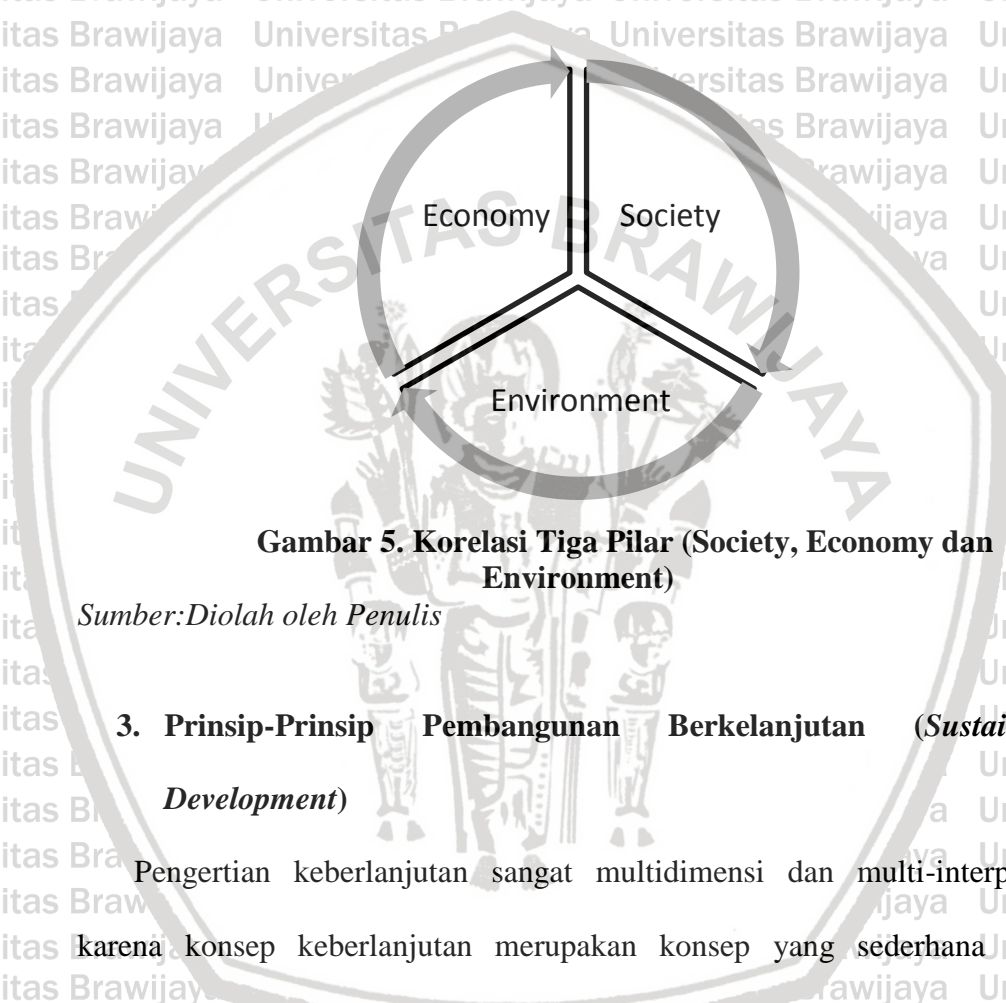
Pengertian pembangunan berkelanjutan adalah perubahan positif sosial ekonomi yang tidak mengabaikan sistem ekologi dan sosial dimana masyarakat bergantung kepadanya. (Sumarwoto, 2006).

Secara implisit, definisi tersebut menurut Hegley, Jr. 1992 mengandung pengertian strategi imperatif bagi pembangunan berkelanjutan sebagai berikut:

- a. Berorientasi untuk pertumbuhan yang mendukung secara nyata tujuan ekologi, sosial, dan ekonomi
- b. Memperhatikan batas-batas ekologis dalam konsumsi materi dan memperkuat pembangunan kualitatif pada tingkat masyarakat dan individu dengan distribusi yang adil.
- c. Perlunya campur tangan pemerintah, dukungan, dan kerjasama dunia usaha dalam upaya konservasi dan pemanfaatan yang berbasis sumber daya.
- d. Perlunya keterpaduan kebijakan dan koordinasi pada semua tingkat dan antara yurisdiksi politik terkait dalam pembangunan energi bagi pertumbuhan kebutuhan hidup.
- e. Bergantung pada pendidikan, perencanaan, dan proses politik yang terinformasikan, terbuka, dan adil dalam pengembangan teknologi dan manajemen.
- f. Mengintegrasikan biaya sosial dan biaya lingkungan dari dampak pembangunan ke dalam perhitungan ekonomi.

Tiga pilar pembangunan berkelanjutan sejak Deklarasi Stockholm 1972 menuju Rio de Janeiro 1992, sampai dengan Rio + 10 di Johannesburg 2002 ditekankan perlunya koordinasi dan integrasi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan dalam setiap pembangunan nasional, dengan pendekatan kependudukan, pembangunan, dan lingkungan sampai dengan integrasi aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan yang menjadi

pertimbangan sekarang adalah bagaimana pelaksanaan untuk mengintegrasikan ketiga pilar tersebut. Keterkaitan ketiga pilar yakni; sosial, ekonomi dan lingkungan dapat dilihat dalam gambar berikut:



Gambar 5. Korelasi Tiga Pilar (Society, Economy dan Environment)

Sumber: Diolah oleh Penulis

3. Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development)

Pengertian keberlanjutan sangat multidimensi dan multi-interpretasi karena konsep keberlanjutan merupakan konsep yang sederhana tetapi kompleks. Menurut Heal dalam (Fauzi, 2004) konsep keberlanjutan paling tidak mengandung dua dimensi yaitu; dimensi waktu dan dimensi interaksi antara sistem ekonomi dan sistem sumber daya alam dan lingkungan.

Menurut komisi Brundtland pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka.

Haris dalam (Fauzi, 2004) melihat bahwa konsep keberlanjutan dapat diperinci menjadi tiga aspek pemahaman:

- a. Keberlanjutan ekonomi yang diartikan sebagai pembangunan yang mampu menghasilkan barang dan jasa secara *continue* untuk memelihara keberlanjutan pemerintahan dan menghindari terjadinya ketidakseimbangan sektoral yang dapat merusak produksi pertanian dan industri.
- b. Keberlanjutan lingkungan: sistem keberlanjutan secara lingkungan harus mampu memelihara sumber daya yang stabil, menghindari eksploitasi sumber daya alam dan fungsi penyerapan lingkungan. Konsep ini juga menyangkut pemeliharaan keanekaragaman hayati, stabilitas ruang udara dan fungsi ekosistem lainnya yang tidak termasuk kategori sumber-sumber ekonomi.
- c. Keberlanjutan sosial: keberlanjutan secara sosial diartikan sebagai sistem yang mampu mencapai kesetaraan, penyediaan layanan sosial termasuk kesehatan, pendidikan, gender dan akuntabilitas publik.

Budimanta (2005) menyatakan bahwa untuk suatu proses pembangunan berkelanjutan, maka perlu diperhatikan hal sebagai berikut;

- a. Cara berpikir yang integratif
Dalam konteks ini, pembangunan haruslah melihat keterkaitan fungsional dari kompleksitas antara sistem alam, sistem sosial dan manusia di dalam merencanakan, mengorganisasikan maupun melaksanakan pembangunan tersebut.
- b. Pembangunan berkelanjutan harus dilihat dalam perspektif jangka panjang
Hingga saat ini yang banyak mendominasi pemikiran para pengambil keputusan dalam pembangunan adalah kerangka pikir jangka pendek, yang ingin cepat mendapatkan hasil dari proses pembangunan yang dilaksanakan. Kondisi ini sering kali membuat keputusan yang tidak memperhitungkan akibat dan implikasi pada jangka panjang, seperti misalnya potensi kerusakan hutan yang telah mencapai 3,5 juta Ha/tahun, banjir yang semakin sering melanda dan dampaknya yang semakin luas, krisis energi (karena saat ini kita telah menjadi nett importir minyak tanpa pernah melakukan langkah diversifikasi yang maksimal ketika masih dalam kondisi surplus energi), moda transportasi yang tidak berkembang, kemiskinan yang sulit untuk diturunkan, dan seterusnya.
- c. Mempertimbangkan keanekaragaman hayati
Untuk memastikan bahwa sumberdaya alam selalu tersedia secara berkelanjutan untuk masa kini dan masa mendatang. Yang tak kalah

pentingnya adalah juga pengakuan dan perawatan keanekaragaman budaya yang akan mendorong perlakuan yang merata terhadap berbagai tradisi masyarakat sehingga dapat lebih dimengerti oleh masyarakat.

d. Distribusi keadilan sosial ekonomi

Dalam konteks ini dapat dikatakan pembangunan berkelanjutan menjamin adanya pemerataan dan keadilan sosial yang ditandai dengan meratanya sumber daya lahan dan faktor produksi yang lain, lebih meratanya akses peran dan kesempatan kepada setiap warga masyarakat, serta lebih adilnya distribusi kesejahteraan melalui pemerataan ekonomi

Untuk mencapai Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) memerlukan adanya perencanaan dan perancangan yang bersifat ekologis dengan evaluasi terhadap kondisi dari suatu daerah. Berikut disajikan dimensi-dimensi pembangunan berkelanjutan (*sustainable developmnet*) berdasarkan para tokoh;

Tabel 1
Dimensi Pembangunan Berkelanjutan

Dimensi	Brundtland, G. H. 1987	ICPQL, 1996	Becker. F. Et Al, 1997
1. Sosial	Pemenuhan kebutuhan dasar bagi semua	Keadilan sosial, kesetaraan gender, rasa aman, menghargai diversitas budaya	Penekanan pada proses pertumbuhan sosial yang dinamis, keadilan sosial dan pemerataan
2. Ekonomi	Pertumbuhan ekonomi untuk pemenuhan kebutuhan dasar	Ekonomi kesejahteraan	Ekonomi kesejahteraan
3. Lingkungan	Lingkungan untuk generasi sekarang dan yang akan datang	Keseimbangan lingkungan yang sehat	Lingkungan adalah dimensi sentral dalam proses sosial

Sumber: Gondokusumo dalam Budhy (2005, 407).

Proses pembangunan seharusnya menempatkan manusia sebagai subjek sekaligus objek pembangunan itu (Misra, 1991). Manusia merupakan subjek pembangunan, karena ia merupakan pelaksana pembangunan. Manusia menjadi objek pembangunan, sebab sasaran hasil pembangunan pada hakikatnya untuk kepentingan manusia itu sendiri. Pembangunan dilaksanakan oleh dan untuk manusia. Karenanya aspek kesejahteraan yang adil dan merata di setiap wilayah harus diupayakan. Dalam pelaksanaan pembangunan, manusia memiliki hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban ini diatur sedemikian rupa sehingga kedudukan manusia sebagai subjek dan objek pembangunan dapat terwujud.

Kemiskinan merupakan salah satu contoh ketidakadilan yang dialami suatu kelompok masyarakat miskin, dan terdapat dimana-mana, baik di negara maju maupun negara sedang berkembang. Ketidakadilan struktur sosial (faktor eksternal kemiskinan) itu terlihat dari tidak terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan untuk bertahan hidup dalam kesehatan yang baik, sulitnya mendapat akses ke pelayanan publik (sanitasi sehat, air bersih, pengelolaan sampah), rumah sehat, dan pelayanan pendidikan. Ketidakadilan juga terlihat dari tidak adanya kepemilikan hak atas tanah yang mereka huni.

Sebagai akibat itu semua, sulit bagi mereka untuk mendapat akses ke pekerjaan yang baik dan stabil. Pengentasan Kemiskinan merupakan masalah mendasar yang harus segera ditanggulangi. Kemiskinan adalah salah satu penyebab kemerosotan lingkungan dan dampak negatif dari pembangunan. Pola Konsumsi dan Pola Produksi. Pola konsumsi kebutuhan dasar dan pola

hidup melalui pola produksi yang tidak berkelanjutan merupakan salah satu penyebab utama berkelanjutan kerusakan lingkungan. Selama ini belum ada kebijakan yang secara eksplisit mendorong pola konsumsi dan pola produksi yang berkelanjutan.

Kerusakan lingkungan, yang merupakan faktor ekologis sebuah kota dapat dilihat dari kondisi air, tanah dan udara yang telah tercemar. Pencemaran itu disebabkan dari berbagai sumber dari dalam kota akibatnya tidak berfungsinya pengelolaan sampah dan limbah cair serta adanya tumpukan sampah. Air kotor yang tidak mengalir di dalam saluran air kotor karena tersumbat sampah. Akibatnya bau menyengat tidak dapat dihindarkan. Kondisi lingkungan pemukiman buruk atau kumuh akan menghambat dan menjadi ancaman dalam proses pembangunan berkelanjutan.

4. *Green Economy (Ekonomi Hijau) Sebagai Lanjutan Dari Konsep Sustainable Development*

Konsep ekonomi hijau (*green economy*) melengkapi konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Sebagaimana diketahui bahwa prinsip utama dari pembangunan berkelanjutan adalah “memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi masa depan”. Sehingga dapat dikatakan bahwa ekonomi hijau merupakan motor utama pembangunan berkelanjutan.

Kebijakan *green economy* ini sesungguhnya merupakan isu global karena turunan dari kebijakan *sustainable development* yang sebelumnya sudah berkembang secara luas. Kebijakan ini didasarkan pada hasil dari pertemuan

para pemimpin dunia di Johannesburg pada tahun 2002 yang menekan semua perusahaan di dunia mengadopsi prinsip pembangunan berkelanjutan dalam aktivitas bisnisnya (Rudito & Famiola 2007). Kebijakan tersebut pada intinya menuntut dunia industri agar lebih bertanggung jawab terhadap keberlanjutan aspek sosial dan lingkungan alam. Seperti pendapat Gusti Muhammad Hatta (dalam Antara news, 18 Oktober 2011), dengan penerapan *green economy*, efek industri yang mengancam lingkungan dan manusia bisa ditekan sehingga kerusakan lingkungan mampu diminimalkan. Penerapan kebijakan *green economy* ini penting dilakukan dunia industri untuk mendukung pembangunan nasional yang bersifat pro-lapangan kerja, pro-pertumbuhan dan pro-lingkungan.

Green economics is the economics of the real world—the world of work, human needs, the Earth’s materials, and how they mesh together most harmoniously. It is primarily about “use-value”, not “exchange-value” or money. It is about quality, not quantity for the sake of it. It is about regeneration---of individuals, communities and ecosystems---not about accumulation, of either money or material (greeneconomics.net).

(Ekonomi dari dunia yang sesungguhnya, dunia dari pekerjaan, kebutuhan manusia, bahan baku dari bumi dan bagaimana semua hal tersebut digabungkan menjadi satu secara harmonis. *Green Economics* adalah tentang ‘*use-value*’ bukan ‘*exchange-value*’ atau uang; tentang kualitas bukan kuantitas; tentang ‘*re-generation*’ dari individu, komunitas dan ekosistem bukan tentang ‘akumulasi’ dari uang ataupun material).

Ekonomi Hijau adalah merupakan keniscayaan sebagai solusi dari ancaman kehancuran peradaban yang diakibatkan oleh pencemaran dan kerusakan lingkungan, termasuk yang termanifestasikan dalam perubahan iklim dan pemanasan global (Hatta dalam Melia dkk, 2011). Menurut UNEP

(United Nation Environment Programme, 2009) definisi dari *Green Economy* adalah proses merekonfigurasi bisnis dan infrastruktur untuk menghantarkan hasil yang lebih baik atas alam, manusia dan investasi kapital ekonomi; dimana emisi rumah kaca, pengekstrasian dan penggunaan sumber daya alam yang lebih sedikit dengan limbah yang minimal dan kesenjangan sosial yang minimum. UNEP menyatakan bahwa penerapan *Green Economy* dapat terlihat melalui;

- a. peningkatan investasi *public* dan *private* disektor *green*
- b. peningkatan dalam kuantitas dan kualitas lapangan kerja disektor *green*
- c. peningkatan GDP dari *sector green*
- d. penurunan penggunaan energi/sumberdaya per unit produksi
- e. penurunan level CO₂ dan polusi /GDP
- f. penurunan konsumsi yang banyak menghasilkan limbah

Pola hidup masyarakat modern telah membuat terjadinya eksploitasi pembangunan terhadap sumber daya alam dan mengancam kehidupan.

Pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan produksi terbukti membuahkan perbaikan ekonomi, tetapi gagal di bidang sosial dan lingkungan. Konsep pembangunan berkelanjutan akan tercapai dengan konsep *green economy*. Pembangunan bisnis yang dilakukan industri mestinya tidak semata-mata pada pertumbuhan ekonomi, tetapi juga mengutamakan terjadinya perbaikan kualitas kesejahteraan masyarakat dan kelestarian lingkungan alam.

C. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik secara umum adalah kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga pemerintah atau pejabat pemerintah (Lemay dalam Keban, 2008). Menurut Kamus Administrasi Publik (Chandler dan Planc dalam Keban, 2008: 60) *public policy* adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Shafritz dan Russell (dalam Keban, 2008: 61) memberikan definisi kebijakan publik yang paling mudah diingat dan mungkin paling praktis yaitu *whatever a government decides to do or not to do* (terserah pemerintah memutuskan untuk melakukan atau tidak melakukan). Kedua pengarang ini (Shafritz dan Russell) menyatakan bahwa apa yang dilakukan ini merupakan respons terhadap suatu isu politik.

Peterson (dalam Keban, 2008:61) berpendapat bahwa kebijakan publik secara umum dilihat sebagai aksi pemerintah dalam menghadapi masalah, dengan mengarahkan perhatian terhadap “siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana”. Sedangkan Chandler dan Plano beranggapan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang kontinum oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan. Dengan kata lain, kebijakan publik adalah suatu tindakan dari pemerintah dalam menghadapi permasalahan-permasalahan yang terjadi pada masyarakat (Donahue dalam Keban, 2008).

Harold Laswell dan Abraham Kaplan (dalam Riant Nugroho, 2009: 93)

mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu

(*a projected program of goals, values, and practices*). Sedangkan Carl I.

Frederick (dalam Riant Nugroho, 2009: 93) mendefinisikannya sebagai

serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah

dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada.

Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi

sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan

tertentu.

Kebijakan publik merupakan terjemahan dari frasa *public policy*. Dye

(1978) mendefinisikan frasa *public policy* sebagai pilihan pemerintah untuk

melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Anderson (1979) menkonsep

kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah

aktor dalam mengatasi masalah. Aktor disini bisa pemerintah atau

nonpemerintah yang mempengaruhi kebijakan. Frederick (dalam Wahab,

2002) menyatakan bahwa *policy* adalah suatu tindakan yang mengarah pada

suatu tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam

lingkungan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan

atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Pendapat-pendapat dari para aktor

tersebut menunjukkan dua komponen penting dalam kebijakan. *Pertama*

adalah aktor, yaitu pihak-pihak yang melakukan, baik pemerintah maupun

non-pemerintah yang berpengaruh pada kebijakan. *Kedua* adalah tindakan

yaitu sebagai jawaban atas masalah. Saat ini kebijakan lebih dikonotasikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Definisi-definisi di atas secara tegas memberikan perbedaan atas kebijakan dengan keputusan.

W.I. Jenkins (dalam Abdul Wahab, 2008:4) merumuskan kebijakan publik sebagai :

“a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve”

(serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut).

Abdul Wahab (2008:7), mengatakan bahwa hakikat kebijakan publik sebagai jenis tindakan yang mengarah pada tujuan tersebut di atas, akan dapat dipahami lebih baik lagi apabila kebijakan itu diperinci lebih lanjut ke dalam beberapa kategori, yakni *Policy demands* (tuntutan kebijakan), *Policy decisions* (keputusan kebijakan), *Policy statement* (pernyataan kebijakan), *Policy outputs* (Keluaran kebijakan), dan *Policy outcomes* (Hasil akhir kebijakan).

a. Tuntutan Kebijakan ialah tuntutan atau desakan yang ditujukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta ataupun kalangan pemerintahan sendiri, dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak berbuat sesuatu terhadap masalah tertentu. Tuntutan-

tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum agar pemerintah berbuat sesuatu hingga usulan untuk mengambil tindakan konkrit tertentu terhadap sesuatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.

b. Keputusan Kebijakan ialah keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan negara. Dalam hubungan ini termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan statua (ketentuan-ketentuan dasar), mengeluarkan perintah-perintah eksekutif (keputusan presiden), ketetapan-ketetapan, mencanangkan peraturan-peraturan administratif (semisal peraturan tentang disiplin pegawai negeri sipil) atau membuat penafsiran terhadap undang-undang.

c. Pernyataan Kebijakan ialah pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijakan negara tertentu. Termasuk dalam hal ini ialah Ketetapan-ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau dekrit Presiden, peraturan-peraturan administratif dan keputusan-keputusan peradilan, maupun pernyataan-pernyataan dan pidato-pidato para pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat dan tujuan pemerintah serta apa yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan tujuan tersebut.

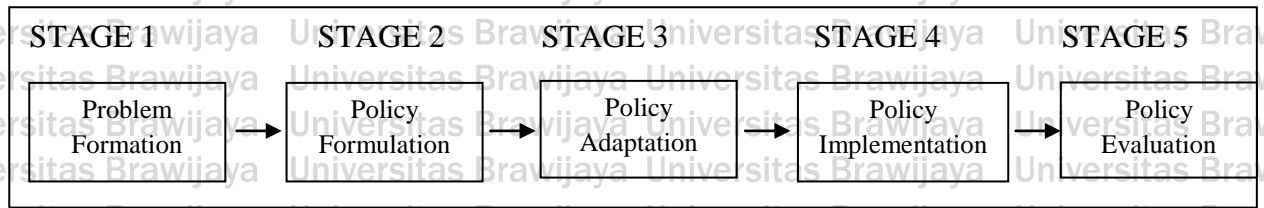
d. Keluaran Kebijakan adalah merupakan wujud kebijakan negara yang paling dapat dilihat dan dirasakan karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan. Secara singkat dapat dikatakan bahwa keluaran-keluaran kebijakan ini ialah menyangkut apa yang dikerjakan oleh pemerintah, yang dapat kita bedakan dari apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah.

e. Hasil akhir kebijakan adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

Berdasarkan pengertian tentang kebijakan yang telah diuraikan diatas maka dapat disimpulkan bahwasanya kebijakan dapat dilakukan secara umum. Namun pada kenyataannya lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam tindakan-tindakan atau perilaku pemerintah serta perilaku Negara pada umumnya yang lebih dikenal dengan sebutan kebijakan Negara atau kebijakan publik (*Publik Policy*).

2. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Tahapan-tahapan dalam kebijakan publik digambarkan sebagai berikut;



Gambar 6. Tahapan Proses Perumusan Kebijakan Publik

Sumber: Portney dalam Firre (2008, h.13), skripsi unpublished

Tahap 1. *Problem Formation*

Pada tahap ini para perumus kebijakan menempatkan masalah agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.

Tahap 2. *Policy Formulation*

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi diidentifikasi untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Sama halnya dengan perjuangan masalah untuk masuk ke dalam problem formation, dalam tahap ini perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan 'bermain' untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

Tahap 3. *Policy Adaption*

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas perumus kebijakan.

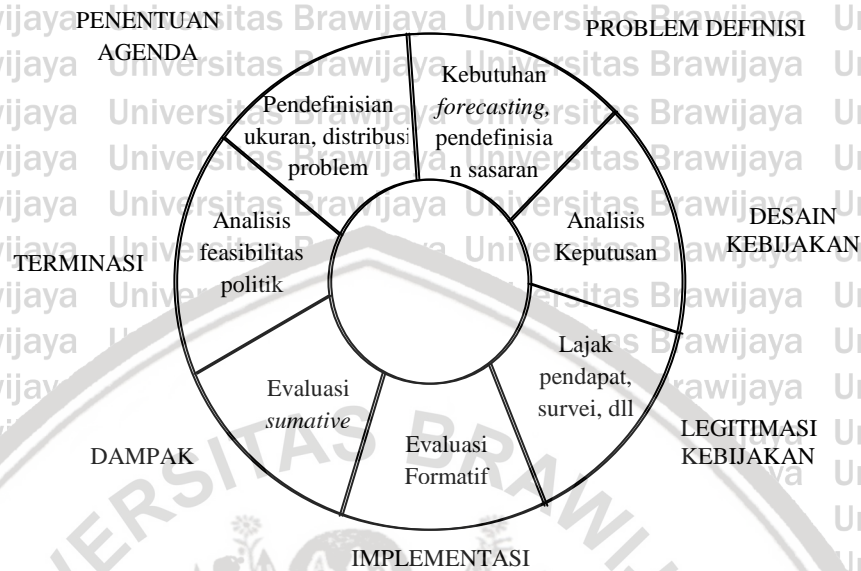
Tahap 4. Policy Implementation

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

Tahap 5. Policy Evaluation

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memperbaiki masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Pendapat lain mengenai tahapan kebijakan dijelaskan oleh Wayne Parson dalam bukunya "*Public Policy*" menurut Palumbo (dalam Parson, 2011:549) digambarkan sebagai berikut:



Gambar 7. Siklus Kebijakan dan Siklus Informasi

Sumber: diadaptasi dari Palumbo (dalam Parson, 2011: Gambar 4.19)

- a. Pada tahap penetapan agenda kebijakan, ditentukan apa yang menjadi masalah publik yang perlu dipecahkan.
- b. Pada tahap problem definisi, ditentukan dengan mendefinisikan masalah-masalah dimana permasalahan ditentukan melalui suatu prosedur yang seringkali dikenal dengan nama *problem structuring*.
- c. Pada tahap desain kebijakan, para analis mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan dalam memecahkan masalah. Untuk itu diperlukan suatu prosedur yang disebut *forecasting* dimana konsekuensi dari masing-masing kemungkinan kebijakan dapat diungkapkan.

d. Tahap legitimasi kebijakan, dimana ditentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para administrator dan legislatif. Tahap ini ditentukan setelah melalui suatu proses rekomendasi.

e. Implementasi kebijakan merupakan suatu tahap dimana kebijakan yang telah diadopsi tersebut dilaksanakan oleh unit-unit administratif tertentu dengan memobilisasikan dana dan sumberdaya yang ada.

Pada tahap ini, proses monitoring dilakukan dengan evaluasi formatif yang dilakukan ketika kebijakan/program sedang diimplementasikan merupakan analisis tentang “seberapa jauh sebuah program diimplementasikan dan apa kondisi yang bisa meningkatkan keberhasilan implementasi”.

f. Pada tahap dampak, dilakukan evaluasi *sumative*.

g. Terminasi, melakukan penilaian tentang apakah semua proses implementasi telah sesuai dengan apa yang telah ditentukan atau tidak. Dalam tahap tersebut proses evaluasi diterapkan. Pada tahap ini melibatkan evaluasi politik terhadap penerimaan suatu kebijakan atau program oleh publik.

Proses kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Menurut William Dunn terdapat *input*, proses dan *output*. *Policy input* merupakan masukan kebijakan yang akan diproses untuk dimasukkan dalam proses.

Kemudian akan dikeluarkan menjadi sebuah *policy output* yang merupakan sebuah keluaran kebijakan yang nantinya akan diproses lagi apabila terdapat

dampaknya. Oleh karena itu, beberapa ahli menaruh seperti Portney dan Palumbo mempunyai minat untuk mengkaji kebijakan publik dengan membagi proses-proses tersebut ke dalam beberapa tahap seperti apa yang dicontohkan di atas. Tujuannya adalah untuk memudahkan peneliti dalam mengkaji kebijakan publik. Dapat diketahui dari dua tahapan yang berbeda antara Portney dan Palumbo namun mempunyai inti yang sama. Tahap pertama dalam Portney disebut dengan *policy formation* sedangkan dalam Palumbo ada agenda setting pada tahap pertama dalam menganalisis kebijakan publik. Pada penelitian ini peneliti akan menggunakan tahapan analisis kebijakan dari Palumbo.

D. *Advocacy Coalition Framework* (ACF)

Beberapa penulis (Bergeron, 1988; fenger,2001; Schlager,1995) menyatakan bahwa ACF merupakan salah satu kerangka analitis yang paling menjanjikan di dalam analisa kebijakan (Gagnon: 44). Kerangka tersebut merupakan suatu sintesa dari berbagai pendekatan (Parsons, 1995) yang meliputi siklus kebijakan yang secara lengkap, dari pengembangan hingga amandemen-amandemen terakhir. Parsons (2000:37) memaparkan bahwa ada enam pendekatan yang bisa digunakan untuk melihat dan menjelaskan bagaimana konteks politis dalam pembuatan kebijakan yang *stagist, pluralist-elitist, neo-marxist, sub-system dan policy discources approaches*.

ACF menggambarkan terjadinya perubahan kebijakan (sifatnya jangka panjang) sebagai hasil dari pergeseran *policy-oriented beliefs* dan *policy*

learning. Kerangka ini, dikembangkan melalui upaya kolaboratif Sabatier dan Jenkins-Smith (1993, 1999) yang memandang bahwa proses kebijakan *is not simply the result of competition among various interest in which financial resources and institutional rules are dominant, but is also shaped by policy-oriented beliefs and policy learning* (Ini tidak hanya hasil dari kompetisi di antara berbagai kepentingan dan kelembagaan sumber daya keuangan di mana aturan yang dominan, namun juga dibentuk oleh *policy-oriented beliefs* dan *policy learning*). ACF, memberikan kemungkinan *the examination of policy change* (pemeriksaan perubahan kebijakan) yang ditentukan oleh struktur kepercayaan dari para aktor kebijakan dan dipengaruhi oleh guncangan-guncangan eksternal (seperti tren ekonomi-sosial) dan *policy learning* antara para aktor melalui sebuah *policy community* (komunitas kebijakan).

Sabatier (Parsons, 200, 197) berpandangan bahwa pemikiran tersebut adalah hasil sintesa dari beberapa *key idea* bahwa:

- 1) Ide bahwa proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipahami dalam konteks jaringan "*policy networks*" dan komunitas "*communities*" (Heclo, 1974; Kingdon, 1984; Cook dan Skogan, 1991);
- 2) Ide bahwa analisis kebijakan memiliki fungsi pencerahan "*enlightenment*" jangka panjang yang secara perlahan-lahan mengubah argumen yang menyelimuti problem kebijakan (Weiss, 1977a; Nelkin, 1979; Mazur, 1981);

- 3) Ide bahwa keyakinan, nilai dan gagasan adalah hal yang sangat penting tetapi seringkali diabaikan dalam proses pembuatan kebijakan (Pressman dan Wildavsky, 1973; Wildavsky, 1987; Majone, 1980);
- 4) Ide bahwa faktor sosial ekonomi berpengaruh besar terhadap pembuatan dan *outcome* kebijakan (Helco, 1974; Hofferbert, 1974);
- 5) Ide bahwa sistem keyakinan "*belief system*" elit memiliki struktur atau hirarki (March dan Simon, 1958; Putman, 1976).

ACF merupakan salah satu model kausal pembuatan kebijakan publik yang menawarkan suatu cara guna menjembatani kesenjangan antara formulasi dan implementasi kebijakan dengan menguji aktivitas subsistem kebijakan yang memberikan beberapa hipotesis mengenai sistem kepercayaan, stabilitas koalisi, perubahan kebijakan dan pembelajaran kebijakan. Pada awalnya, Sabatier mengusulkan delapan hipotesis kebijakan namun setelah mengikuti kajian empiris secara keseluruhan, Sabatier dan Jenkis-Smith menyediakan dua belas hipotesis secara spesifik dan umum berhubungan dengan ACF sebagai berikut;

Hypotheses Concerning Advocacy Coalitions (Hipotesis Mengenai Koalisi Advokasi)

- 1) *On major controversies within a policy sub-system when core beliefs are in dispute, the line-up of allies and opponents tends to be rather stable over periods of a decade or so* (Pada kontroversi besar dalam kebijakan inti sub sistem ketika keyakinan dalam susunan pemain dari sekutu dan lawan cenderung menjadi lebih stabil dalam jangka waktu satu dekade atau jadi (Sabatier, 1993:27);
- 2) *Actors within an advocacy coalition will show substantial consensus on issues pertaining to the policy core, although less so on secondary aspects* (aktor dalam sebuah koalisi advokasi

akan menunjukkan konsensus besar pada isu-isu yang berkaitan dengan kebijakan intinya, meskipun pada aspek sekunder) (Sabatier,1993:32);

- 3) *An actor (or coalition) will give up secondary aspects of a belief system before acknowledging weaknesses in the policy core* (aktor atau koalisi akan menyerah aspek sekunder dari sistem kepercayaan sebelum mengakui kelemahan dalam kebijakan inti) (Sabatier,1993:33);

Hypotheses Concerning Policy Change (Hipotesis Mengenai Perubahan Kebijakan)

- 1) *The core (basis attributes) of a governmental program in a specific jurisdictions will not be significantly revised as long as the sub-system advocacy coalitions which instituted the program remains in power within that jurisdiction-except where the change is imposed by a hierarchically superior jurisdiction* (inti (atribut dasar) dari sebuah program pemerintah dalam sebuah yuridiksi spesifik tidak akan secara signifikan direvisi selama sub sistem advokasi coalitions yang dilembagakan program tetap berkuasa dalam yang jurisdiction-except di mana perubahan itu dipaksakan oleh sebuah unggul jurisdiction secara hirarkis) (Sabatier and Jenkins-Smith,1993:217);
- 2) *Changing the policy core attributes of a government action program requires both (1) significant perturbations external to the sub-system (eg changes in socio-economic conditions, system-wide governing coalitions, or policy outputs from other sub-systems) and (2) skillful exploitation of the opportunities by the (previously) minority coalition within the subsystem* (mengubah kebijakan attributes inti dari sebuah tindakan pemerintah program yang membutuhkan kedua (1) perturbasi signifikan yang eksternal bagi sub sistem tersebut (seperti perubahan dalam kondisi sosial-ekonomi, sistem besar yang mengatur koalisi, output atau kebijakan dari lainnya sub-sistems) dan (2) terampil eksploitasi peluang oleh (yang sebelumnya) koalisi minoritas dalam subsistem) (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993:222);

Hypotheses Concerning Learning Across Coalitions

- 1) *Policy-Oriented Learning (POL) across belief systems is most likely when there is an intermediate level of informed conflict between the two* (POL yang mengatasi sistem keyakinan lebih mungkin terjadi ketika ada level penengah diantara kedua belah pihak) (Jenkins-Smith and Sabatier,1993:50).
- 2) *Problems for which accepts quantitative data and theory exist conducive to policy-oriented learning than those in which data and theory are generally qualitative, quite subjective, or altogether lacking* (Problem yang data dan teorinya kuantitatif

lebih kondusif untuk POL ketimbang problem dimana data dan teorinya pada umumnya kualitatif, subjektif atau kurang) (*Jenkins-Smith and Sabatier, 1993:5*);

- 3) *Problems involving natural system are more conducive to poli oriented learning than those involving purely social or political system because in former many of the critical variables are not themselves active strategists and control experimentation is more feasible* (Problem yang menyangkut sistem natural lebih kondusif untuk POL ketimbang problem yang hanya yang hanya menyangkut sistem politik atau sosial karena dalam problem yang pertama banyak variabel kritisnya tidak strategis dan aktif lebih mungkin untuk dilakukan eksperimen terkontrol) (*Jenkins-Smith and Sabatier, 1993:52*);
- 4) *Policy-oriented learning across belief system is most likely when tb exists a forum that is (1) prestigious enough to force professionals from differ coalitions to participate; and (2) dominated by professional norms* (POL lintas sistem keyakinan sangat tidak mungkin ketika ada forum yang cukup prestisius untuk mendorong profesional berpartisipasi; dan didominasi oleh norma profesional) (*Jenkins-Smith and Sabatier, 1993:54*);
- 5) *is more likely when technical information from natural system is involved* (*Policy learning* yang lebih mungkin ketika teknis sistem informasi dari alam yang terlibat);
- 6) *Within a coalition, administrative agencies will usually advocate in centrist positions than their interest group allies* (dalam sebuah koalisi, badan-badan administrasi biasanya akan menadvokasi di tokoh tengah posisi dari sekutu kelompok kepentingan mereka) (*Sabatier and Jenkins-Smith, 1993:213*); and (dan)
- 7) *Even when the accumulation of technical information does not chat the views of the opposing coalition, it can have important impacts on policy-at-leas' the short term-by altering the views of policy brokers or other important governm officials* (Bahkan ketika akumulasi informasi teknis tidak pandangan langsung dari koalisi lawan, dapat memiliki dampak penting pada *policy-at-leas'* istilah pendeknya-dengan mengubah pandangan dari *policy broker* atau pejabat penting pemerintah) (*Sabatier and Jenkins-Smith, 1993:219*).

Dari semua hipotesis diatas, tentunya akan disesuaikan dengan konteks kajian empiris (kebutuhan) penelitian kali ini.

Unit utama pengambil keputusan dalam ACF adalah *policy subsystem*.

Sub-sistem kebijakan ini terdiri dari semua pihak yang memainkan bagian

dalam penciptaan, diseminasi, dan evaluasi kebijakan yang dalam penelitian ini mencakup unsur-unsur yang bisa dibedakan berdasarkan keyakinan dan sumber daya yang tersedia. Unsur-unsur tersebut antara lain *iron triangel*, kelompok kepentingan, birokrat dan politisi, analisis akademik, *think thank*, peneliti sendiri dan aktor pemerintahan lainnya. Sabatier dan Jenkins-Smith (1993) lebih lanjut menyatakan bahwa subsistem kebijakan ini dapat dijelaskan dengan melihat aksi dalam koalisi advokasi (*Advocacy Coalition*). Di dalamnya terdapat sejumlah dan diwarnai oleh banyak aktor kebijakan yang tidak hanya dari unsur pemerintah tetapi juga dari non-pemerintah (masyarakat) untuk mempengaruhi kebijakan yang kemudian di dalamnya *policy arena* – yang untuk tulisan ini adalah lingkungan- terdapat dua atau lebih koalisi yang memiliki belief yang berbeda atas konflik kepentingan dalam rencana pembangunan PLTN di Kabupaten Jepara.

Dalam sebuah koalisi, para anggota tidak hanya berasal dari satu organisasi publik saja ataupun privat saja. Sabatier (Schalager dan Blomquist, 1996; Trisnawati, 2005) pernah mengungkapkan bahwa metode operasi yang dilakukan koalisi advokasi untuk mencapai tujuan antara lain; 1) menggunakan dan mengembangkan informasi dalam suatu model pembelajaran untuk membujuk pembuat keputusan agar mengangkat alternatif-alternatif kebijakan yang didukung oleh koalisi; 2) memanipulasi forum pembuat keputusan; 3) berusaha mendapatkan dukungan birokrasi yang memiliki wewenang publik dengan berbagai pandangan untuk dijadikannya sebagai anggota koalisi. Ada sistem kepercayaan yang dibangun

dari setiap anggota koalisi untuk bekerjasama (interaksi) untuk mencapai serta merealisasikan tujuan yang diinginkan. Itu artinya, tidak menutup kemungkinan anggotanya terdiri dari berbagai aliansi baik publik maupun privat, termasuk peneliti sendiri karena peneliti bisa menjadi *the most important member of a dominant advocacy coalition (DAC)*.

Selain karakteristik diatas, karakteristik kedua adalah pengaruh berubahnya kondisi eksternal suatu *policy subsystem*. Ini terjadi karena perubahan kondisi sosial-ekonomi, perubahan terhadap prioritas kebijakan atau hal eksternal lainnya. Karena pada dasarnya, suatu kondisi tidak akan berubah jika tidak ada dorongan eksternal yang menghasilkan pergeseran suatu kebijakan. Dalam ACF, untuk sampai pada proses perubahan kebijakan (*policy change*) kondisi tersebut sangat diperlukan. Faktor eksternal bisa berpotensi dalam menentukan suatu perubahan kebijakan yang nantinya akan dimonitor dari waktu ke waktu; dijadikan ukuran yang berasal dari kemungkinan dan kekuatan dorongan potensial dari eksternal. Dan sebagai gantinya adalah terjadinya “perubahan kebijakan yang katalis”.

Karakteristik ketiga adalah terjadinya *politic oriented learning (POL)*. Berdasarkan literatur, POL menyiratkan perubahan kebijakan seperti halnya perbaikan kebijakan. Perbaikan tersebut ditandai dengan adanya perbaikan dalam teori kebijakan (pemikiran yang merupakan pondasi dari kebijakan), serta penguatan dari legitimasi kebijakan (kebijakan tersebut diterima oleh orang-orang atau kelompok yang terlibat (*stakeholder*)). POL berimplikasi pada sebuah perubahan gagasan atau ide mengenai kebijakan yang pada

akhirnya berkontribusi pada proses kebijakan (Eberg,1997:23-24; Sabatier,1993:30).

Dari berbagai pengertian mengenai ACF (*advocacy coalition framework*) merupakan analisis kebijakan yang didominasi oleh kerangka siklus kebijakan. ACF digunakan untuk menjembatani kesenjangan antara formulasi dan implementasi kebijakan. ACF juga digunakan untuk menengahi konflik atau pro dan kontra dari suatu masalah. Dalam ACF akan ada *policy broker* yang akan mendamaikan atau mencari jalan keluar diantara pihak-pihak yang berkepentingan (pro dan kontra).

E. Kebijakan Deliberatif

Dalam bukunya Dr. Riant Nugroho "*Public Policy*" disebutkan beberapa analisis kebijakan dan salah satunya yaitu kebijakan deliberaif. Analisis kebijakan deliberatif muncul dengan dilatarbelakangi oleh konsep Good Governance (GG) yang berasal dari bahasa Eropa yaitu; *Latin*, yaitu *gubernare* yang diserap oleh bahasa Inggris menjadi *govern* yang berarti *steer* (menyetir, mengendalikan), *direct* (mengarahkan) atau *ride* (memerintah). Penggunaan utama istilah dalam bahasa Inggris adalah *to rule with authority*, atau memerintah dengan kewenangan. Tentu saja ada terjemahan lain sesuai dengan perkembangan zaman, mulai dari *to attend to* (1680), *to work or manage* (1697) hingga *to control the working of; to regulate* (1870).

Komisi Global Governance mendefinisikan governance sebagai *the sum of many way that individuals and institutions, public and privatem manage*

their common affairs. Penjumlahan dari cara-cara dimana individu-individu, dan institusi -baik private maupun publik- mengelola urusan-urusan bersamanya.

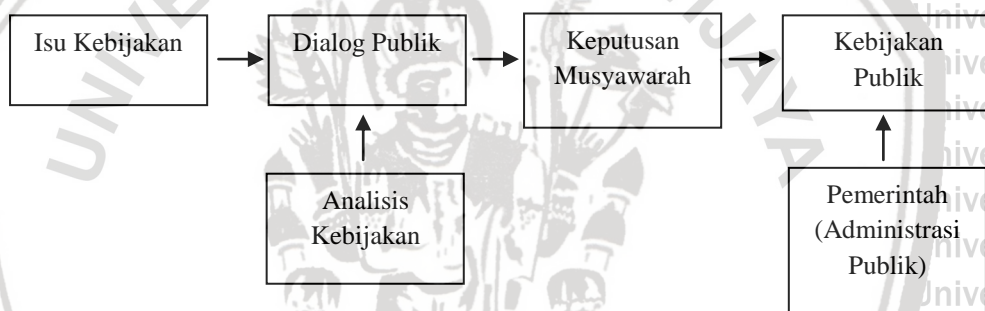
UNDP (PBB) mendefinisikan GG *sebagai the exercise of political, economic, and administrative authority to manage the nation's affair at all levels*. Lembaga Administrasi Negara (200, 5) menilai bahwa definisi UNDP ini menyiratkan ada tiga jenis GG, yaitu *economic governance* yang mempunyai implikasi-implikasi terhadap *equality, poverty, quality of live; political governance* yang menyangkut proses pembuatan kebijakan; dan *administrative governance* yang berkenaan dengan implementasi kebijakan.

OECD dan Bank Dunia menyinonimkan GG dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab sejalan dengan demokrasi dan pasar secara efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan. Sedangkan UNDP menyinonimkan GG sebagai hubungan sinergi dan konstruktif di antara negara, sektor swasta dan masyarakat (LAN, 2000; 7).

Menurut Hajer dan Henderik Wagenar (2003) (dalam Nugroho, 2010) implementasi GG dalam analisis kebijakan diberi nama *deliberative policy analysis*. Keduanya mengembangkan konsep ini dari Frank Fischer dan John Forester yang menulis *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Palnning* (1993). Konsep ini berkembang menjadi;

“... And solid work in planning theory demonstrated planner in concrete situations of conflict relied on interactive and deliberative and giving reasons, exploring the implication of various value positions, and developing joint responsibility in concrete situations.”

Proses analisis kebijakan publik model “musyawarah” jauh berbeda dengan model-model teknokratik karena peran analisis kebijakan “hanya” sebagai fasilitator agar masyarakat menemukan sendiri keputusan kebijakan atas dirinya sendiri. Prosesnya dapat disederhanakan sebagai berikut:



Gambar 8. Proses Deliberatik

Sumber: Riant Nugroho, edisi revisi 2011

Peran pemerintah disini lebih sebagai *legislator* “kehendak publik”.

Sementara peran analisis sebagai *prosesor* proses dialog publik agar menghasilkan keputusan publik untuk dijadikan kebijakan publik. Model ini dapat dipahami sebagai turunan dari model pemikiran *Reiventing Government*-nya David Osborne dan Ted Gabler (1992) yang mengatakan bahwa pemerintah di masa depan adalah pemerintahan katalis, hanya menjadi pengarah dan bukan penentu.

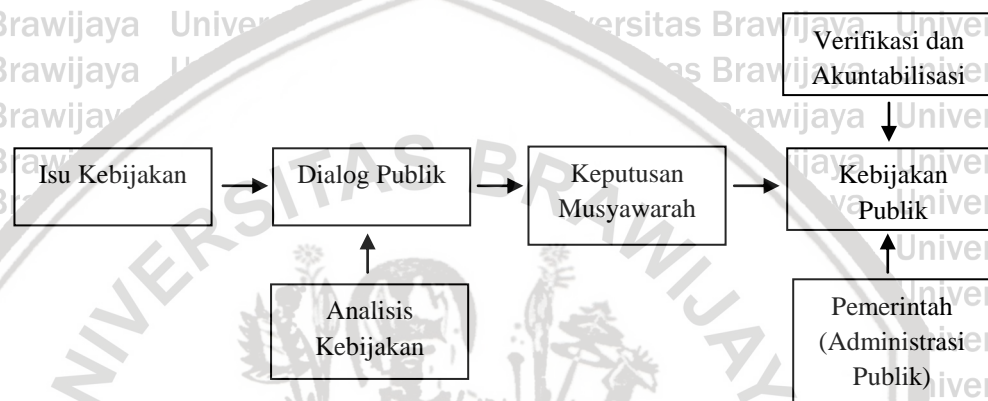
Model analisis kebijakan deliberatif di Indonesia lebih dikenal dengan “musyawarah untuk mufakat”. Misalnya dimasyarakat pedesaan, keputusan tidak dibuat oleh pemerintah desa melainkan dari publik, warga desa yang bermusyawarah dan untuk mencapai mufakat. Pasca reformasi, kebijakan “musyawarah untuk mufakat” oleh pemerintah digunakan dalam mengatasi masalah-masalah konflik di pelbagai daerah. Salah satu contohnya yaitu keberhasilan pemerintah mengembangkan kebijakan publik untuk menyelesaikan kerusuhan antaragama di Sulawesi Tengah dan konflik GAM di Aceh.

Model deliberatif juga dikenal dengan model kebijakan argumentatif yang merupakan model perumusan kebijakan dengan melibatkan argumentasi-argumentasi dari para pihak atau dengan mempelajari argumentasi-argumentasi tertulis dari berbagai pihak sebagai dasar perumusan. Model ini merupakan bentuk kritik terhadap analisis kebijakan yang dipergunakan model perumusan rasional, yang menganggap bahwa *decision maker* ataupun analisis kebijakan adalah manusia rasional yang bebas nilai. Seperti yang dikatakan oleh Herbert Gottweis (dalam Nugroho, 2011: 363) “*argumentative policy analysis does not believe that policy analysis can be a value-free, technical project, and argues that both policy making policy analysis essentially involve argumentation that needs to be at the center of the policy studies*”.

Peran analisis kebijakan adalah sebagai prosesor proses dialog publik untuk menghasilkan keputusan publik yang akan dijadikan kebijakan publik.

Pada saat pemerintah melakukan legalisasi keputusan musyawarah, analisis kebijakan dilakukan kembali untuk verifikasi dan akuntabilitas kebijakan.

Proses deliberatif yang disempurnakan sebagai berikut;



Gambar 9. Proses Deliberatif Disempurnakan

Sumber: Riant Nugroho, edisi revisi 2011

F. Nilai dan Struktur Sosial

1. Nilai Sosial

Nilai merupakan segala sesuatu yang dianggap berharga oleh masyarakat.

Menurut Wahyuni dan Yusniati (2007:35) nilai sosial adalah anggapan masyarakat tentang sesuatu yang diharapkan, indah, dan benar. Keberadaan nilai bersifat abstrak dan ideal. Bentuk-bentuk dari nilai yaitu; pemikiran, perilaku dan benda. Adapun ciri-ciri nilai antara lain;

- a. Merupakan konstruksi masyarakat sebagai hasil interaksi antarwarga masyarakat.
- b. Disebarkan diantara warga masyarakat.

- c. Terbentuk melalui sosialisasi (proses belajar).
- d. Merupakan bagian dari usaha pemenuhan kebutuhan dan kepuasan sosial manusia.
- e. Dapat mempengaruhi perkembangan diri seseorang.
- f. Memiliki pengaruh yang berbeda antarwarga masyarakat.
- g. Cenderung berkaitan satu sama lain dan membentuk sistem nilai.

Jenis-jenis nilai menurut Prof. Dr. Notonegoro antara lain;

- a. Nilai material : nilai yang berguna bagi jasmani manusia.
- b. Nilai kerohanian : nilai yang berguna bagi rohani manusia.
- c. Nilai vital : nilai yang berguna bagi manusia dalam melaksanakan aktivitas.
- d. Nilai dominan : nilai yang dianggap lebih penting dibandingkan nilai lainnya.
- e. Nilai yang mendarah daging (*internalized value*) : nilai yang telah menjadi kepribadian. Biasanya nilai ini telah tersosialisasi sejak seorang masih kecil dan apabila ia tidak melakukannya ia akan merasa bersalah. (Wahyuni dan Yusniati, 2007:35).

Menurut Notonegoro (dalam Wahyuni dan Yusniati, 2007:36) nilai sosial

memiliki fungsi sebagai berikut;

- a. Sebagai faktor pendorong berhubungan dengan cita-cita dan harapan
- b. Sebagai penunjuk arah
- c. Sebagai alat pengawas
- d. Berfungsi sebagai alat solidaritas dalam kelompok
- e. Sebagai benteng perlindungan

2. Struktur Sosial

Struktur sosial secara etimologis berarti susunan masyarakat. Struktur secara definitif merupakan skema penempatan nilai-nilai sosial-budaya dan organ-organ masyarakat pada posisi yang dianggap sesuai demi berfungsinya organisme masyarakat sebagai suatu keseluruhan dan demi kepentingan masing-masing bagian. Struktur masyarakat Indonesia ditandai oleh dua

cirinya yang bersifat unik. Secara horisontal ditandai oleh kenyataan adanya kesatuan-kesatuansosial berdasarkan perbedaan suku bangsa, agama, adat, serta perbedaan kedaerahan. Secara vertikal struktur masyarakat Indonesia ditandai oleh adanya perbedaan vertikal antara lapisan atas dan bawah yang cukup tajam (Nasikun, 1995:30).

G. Preposisi (Simpulan Teoritik)

1. *Welfare state* (kesejahteraan negara) dimana suatu negara mempunyai tujuan untuk mensejahterakan rakyatnya. Begitu juga dengan Indonesia, tujuan negara telah tertuang dalam pembukaan UUD 1945 alenia ke empat. Hal ini didukung dengan pendapat Adam Smith mengenai fungsi dari negara yaitu proteksi, yuridis dan infrastruktur. Rencana pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) merupakan salah satu program pemerintah (negara) dalam penyediaan infrastruktur, dalam hal ini penyediaan listrik.
2. *Sustainable development* merupakan hasil perjanjian yang diselenggarakan di Rio de Janeiro Brazil Juni 1992 yang berisi tentang pengelolaan lingkungan tidak bisa hanya sebatas wilayah individu. Selain itu *sustainable development* melakukan pembangunan untuk memenuhi kepentingan sekarang dan yang akan mendatang. *Green Economy* (ekonomi hijau) digunakan juga karena merupakan lanjutan dari *sustainable development*. Rencana pembangunan PLTN di Semenanjung Muria merupakan proyek dari

pusat, dan ini pembangunannya harus melihat efek-efek yang akan ditimbulkan, dilihat dari ekonomi, sosial dan lingkungan. Pemerintah, swasta dan masyarakat menjadi aktor penting dalam pembangunan berkelanjutan.

3. Pro dan kontra rencana pembangunan PLTN ini mengkaitkan dengan teori kebijakan publik. Dimana pembangunan terutama untuk hajat hidup orang banyak maka dilaksanakan oleh pemerintah. Namun, proses pembuatan juga harus memperhatikan aspek-aspek lain dari sektor swasta dan masyarakat.

4. *Advocacy Coalition Framework* (ACF) merupakan salah satu bentuk kebijakan publik untuk menengahi permasalahan pro dan kontra. ACF digunakan peneliti sebagai acuan untuk menganalisis permasalahan pro dan kontra rencana pembangunan PLTN yang terjadi di Semenanjung Muria Kabupaten Jepara. Dengan demikian kepentingan dari semua pihak yang berpotensi saling berbenturan dapat didefinisikan dan direpresentasikan secara tepat dalam proses pembuatan kebijakan.

5. Selain ACF, peneliti menggunakan analisis deliberatif dimana dalam analisis kebijakan ini peran dari analisis kebijakan adalah sebagai proses proses dialog publik untuk menghasilkan keputusan publik yang akan dijadikan kebijakan publik. Pada saat pemerintah melakukan legalisasi keputusan musyawarah, analisis kebijakan dilibatkan kembali untuk verifikasi dan akuntabilitas kebijakan.

Dengan demikian, diharapkan akan mampu menjawab dari permasalahan pro dan kontra yang terjadi selama ini.

6. Nilai dan struktur sosial digunakan peneliti untuk menjadi acuan dalam penelitian mencari karakter dari masyarakat Semenanjung Muria. Sehingga dapat diketahui akar permasalahan atau awal mula munculnya pro dan kontra rencana pembangunan PLTN di Semenanjung Muria Kabupaten Jepara.

