

**ANALISIS PRO DAN KONTRA RENCANA PEMBANGUNAN  
PEMBANGKIT LISTRIK TENAGA NUKLIR (PLTN) DI SEMENANJUNG  
MURIA KABUPATEN JEPARA MELALUI *ADVOCACY COALITION*  
*FRAMEWORK (ACF)***

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Menempuh Ujian Sarjana**

**Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya**

**AWWIN NUR MA'SHUMAH**

**0910310019**



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI**

**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

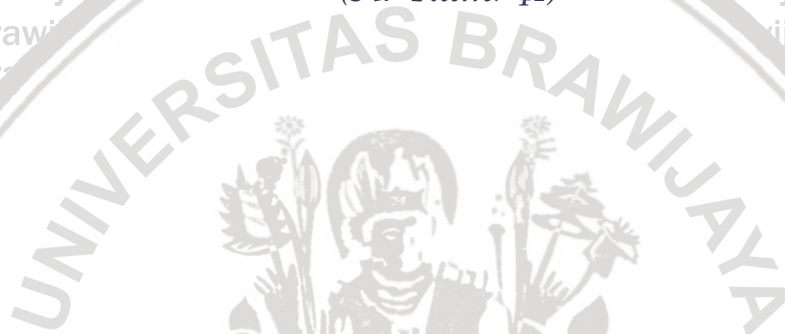
**MALANG**

**2013**

**MOTTO**

*“Telah nampak kerusakan di darat dan di laut disebabkan karena perbuatan tangan manusia, supaya Allah merasakan kepada mereka sebagian dari (akibat) perbuatan mereka, agar mereka kembali (ke jalan yang benar)”*

*(Ar-Rum: 41)*



*“Tidak ada masalah yang tidak bisa diselesaikan selama ada komitmen untuk menyelesaikannya”*

**TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI**

Judul : “Analisis Pro dan Kontra Rencana Pembangunan  
Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) di Semenanjung  
Muria Kabupaten Jepara Melalui *Advocacy Coalition  
Framework (ACF)*”

Disusun Oleh : Awwin Nur Ma’shumah

NIM : 0910310019

Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Administrasi Publik

Malang, 14 Januari 2013

Komisi Pembimbing

Ketua

Anggota

**Dr. Sarwono, M.Si**  
NIP 19570909 198403 1 002

**Drs. Abdullah Said, M.Si**  
NIP19570911 198503 1 003



**TANDA PENGESAHAN**

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu  
Administrasi Universitas Brawijaya pada:

Hari : Selasa  
Tanggal : 22 Januari 2013  
Pukul : 09.00 WIB

Skripsi atas nama : Awwin Nur Ma'shumah  
Judul : "Analisis Pro dan Kontra Rencana Pembangunan  
Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) di  
Semenanjung Muria Kabupaten Jepara Melalui  
*Advocacy Coalition Framework (ACF)*"

**dan dinyatakan LULUS**

**MAJELIS PENGUJI**

**Ketua**

**Anggota**

**Dr. Sarwono, M.Si**  
**NIP.19570909 198403 1 002**

**Drs. Abdullah Said, M.Si**  
**NIP.19570911 198503 1 003**

**Anggota**

**Anggota**

**Dr. Mochammad Makmur, MS**  
**NIP. 19511028 198003 1 002**

**Drs. Abdul Wachid, M.AP**  
**NIP. 19561209 198703 1 008**

## PERNYATAAN ORISIONALITAS

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No.20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Malang, 11 Januari 2013

Nama : Awwin Nur Ma'shumah

NIM : 0910310019



## RINGKASAN

Awwin Nur Ma'shumah, 2013, **Analisis Pro dan Kontra Rencana Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) di Semenanjung Muria Kabupaten Jepara Melalui *Advocacy Coalition Framework* (ACF)**. Dr. Sarwono, M.Si, Drs. Abdullah Said, M.Si.

Pemerintah mengeluarkan kebijakan Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional, nuklir disebutkan sebagai salah satu energi alternatif untuk mengatasi kelangkaan energi yang diperkirakan tahun 2025. Semenanjung Muria yang berada di Kabupaten Jepara, khususnya Ujung Lemahabang Desa Balong merupakan daerah yang paling aman untuk calon tapak Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN). Penetapan ini menuai pro dan kontra dari berbagai pihak. Namun akhir-akhir ini pro dan kontra ini mulai mereda. Sehingga diperlukan analisis mengenai pro dan kontra rencana pembangunan PLTN di Semenanjung Muria melalui *Advocacy Coalition Framework* (ACF).

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dan hanya dibatasi pada tiga fokus penelitian, yaitu (1) kronologis muncul ide pendirian PLTN di Indonesia sampai pada penetapan di Semenanjung Muria, sehingga muncul pro dan kontra; (2) peran dari *policy broker* serta dampak dari peran *policy broker*; (3) *policy output* dan *policy impact*. Sumber data dalam penelitian ini yaitu data primer dan sekunder. Sedangkan analisa data lapangan yang digunakan adalah analisis model deliberatif.

Ide pembangunan PLTN sudah dari masa pemerintahan presiden Soekarno. Pemerintah mulai tanggap dengan isu kelangkaan energi dengan mengeluarkan PP No. 5 Tahun 2006 tentang kebijakan energi nasional. Semenanjung Muria tepatnya di Ujung Lemahabang menjadi satu-satunya tempat yang aman untuk bakal tapak PLTN. Reaksi pro dan kontra datang dari berbagai pihak. Aktor-aktor yang terlibat antara lain; pemerintah Kabupaten (BAPPEDA Jepara), pemerintah pusat (BATAN), DPRD Kabupaten Jepara, perangkat Desa Balong, LSM (MAREM, PMB), masyarakat desa Balong. Nilai dan stuktur sosial dari masyarakat Balong melihat siapa yang pro, kontra dan netral. Kelompok yang pro dari kalangan elit birokrat, sedangkan kontra dari kalangan priyayi dan netral dari kalangan abangan.

*Advocacy Coalition Framework* (ACF) digunakan untuk menjembatani antara formulasi dan implementasi kebijakan. Unit terpenting dalam ACF yaitu *belief system* yang terdiri dari *policy core* dan *secondary aspect*. *Secondary aspect* diperankan oleh aktor diluar koalisi yang bertentangan. *Secondary aspect* atau *policy broker* diperankan oleh DPRD Kabupaten Jepara. Dampak dari adanya *policy broker* ini menghasilkan kesepakatan yaitu pasal RTRW yang mendukung nuklir didrop.

Permasalahan pro dan kontra rencana pembangunan PLTN telah diselesaikan melalui *policy broker* yang menghasilkan terjadinya perubahan kebijakan yaitu penghapusan pasal di Perda No.2/2011 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Jepara yang mengandung unsur nuklir dihapus. Reformulasi kebijakan ini didasarkan pada tuntutan dari masyarakat dan LSM yang mendesak *policy broker* untuk menggolkan keinginan kelompok kontra.

Maka dari itu, proses delberatif digunakan peneliti untuk mendialogkan apa saja yang terjadi selama permasalahan tersebut bisa sampai selesai.

Keyword: *PLTN, Advocacy Coalition Framework (ACF), Policy Broker*





## SUMMARY

Awwin Nur Ma'shumah, 2012, **Analysis Of The Pro's and Con's The Plan To Build Nuclear Power Plants (PLTN) In Semenanjung Muria Jepara District Through The Advocacy Coalition Framework (ACF)**. Dr. Sarwono, M.Si, Drs. Abdullah Said, M.Si.

The government issued a policy PP No. 5/2006 about a national energy policy, nuclear is mentioned as one of the alternative energy to overcome the scarcity of energy estimated to be the end of 2025. Semenanjung Muria located in Jepara regency, especially Ujung Lemahabang Balong village is the safest area for candidate site Nuclear Power Plants (PLTN). The determination had repercussions pro's and con's of the various parties. But, lately pro's and con's began dying down. So required analysis about the pro's and con's of development plan Nuclear Power Plants (PLTN).

This research is qualitative, descriptive and only restricted three focus of research is (1) chronological appear idea the establishment of Nuclear Power Plant (PLTN) in Indonesia until the determination in Semenanjung Muria; (2) the role of policy broker and impact of the role policy broker; (3) policy output and policy impact. Data sources in this research are primer and secunder. While data analysis used in the field is deliberative model analysis.

The idea of the construction of Nuclear Power Plant (PLTN) already from the time of President Soekarno. The government started responding to the issue of the scarcity energy by expelling PP No. 5/2006 about a national energy policy. Semenanjung Muria exactly Ujung Lemahabang be the only safe place to will tread Nuclear Power Plants (PLTN). Pro's and con's reaction come from various parties. The actors involved include; Jepara district (BAPPEDA Jepara), central government (BATAN), DPRD Kabupaten Jepara, the apparatus Balong village, LSM (MAREM, PMB), the villagers of Balong. Values and social structure of society Balong seeing who's pro's, con's and neutral. Pro's group of elite bureaucrats, while the con's of the priyayi dan neutral from among abangan.

Advocacy Coalition Framework (ACF) is used for bridging the gap between policy formulation and implementation. The most important Unit in the ACF that belief system that consists of a core policy and secondary aspect. Secondary aspect is portrayed by actors outside the coalition opposition. Secondary aspect or policy broker played by Jepara Regency Legislative Election. The impact of the existence of a policy broker generates the SURABAYA chapter of the deal in favor of nuclear is deleted.

Problems of the pro's and con's of plan Nuclear Power Plants development has been finished through policy brokers that generate the occurrence policy changes is deletion of article in Perda No.2/2011 about Spatial plan and adjacent areas Jepara district containing nuclear elements removed. Reformulation of the policy is based on the demands of society and the NGO urged policy broker wishes to push the counter. Therefore, the researches used to dialogue deliberatif what happened during those problems could be until completion.

Keyword: *PLTN, Advocacy Coalition Framework (ACF), Policy broker.*



## KATA PENGANTAR

Puji-syukur kehadirat Allah SWT atas segala limpahan rahmat, petunjuk dan nikmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan tepat waktu sesuai dengan yang direncanakan. Sholawat serta salam semoga tetap tercurahkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW beserta keluarga dan para sahabat-sahabatnya serta pengikutnya hingga waktu kiamat.

Skripsi ini merupakan sebuah karya yang sakral dan sebagai rangkaian tugas yang terakhir dalam proses perkuliahan untuk mendapatkan gelar Sarjana.

Dalam skripsi ini penulis mengambil tema yang didasari atas lahirnya sebuah respon dari suatu kebijakan pemerintah pusat yang diterapkan di daerah. Judul

tulisan ini adalah “**Analisis Pro dan Kontra Rencana Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) di Semenanjung Muria Kabupaten Jepara Melalui Advocacy Coalition Framework (ACF)**”. Penulis

sengaja mengambil tema dan judul diatas, sebagai wujud kepedulian dan pengabdian kepada sebuah daerah dalam rangka memberikan masukan atas hasil kajian tentang penyelesaian konflik dan evaluasi kebijakan dengan menggunakan *Advocacy Coalition Framework (ACF)*.

Dalam menyelesaikan tulisan ini, penulis banyak mendapatkan dukungan baik secara moril maupun *financial*, masukan, saran, maupun sarana diskusi dalam rangka mengkaji dan menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Sumartono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

2. Bapak Dr. M.R. Khairul Muluk, S.Sos, M.Si selaku Ketua Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi.

3. Bapak Dr. Sarwono, M.Si selaku pembimbing 1 yang selalu setia membimbing penulis serta memberikan masukan, arahan, ilmu dan motivasi sampai tulisan ini bisa terselesaikan.

4. Bapak Drs. Abdullah Said, M.Si selaku pembimbing 1 yang selalu setia membimbing penulis serta memberikan masukan, arahan, ilmu dan motivasi sampai tulisan ini bisa terselesaikan.

5. Seluruh dosen Fakultas Ilmu Administrasi, khususnya dosen jurusan Administrasi Publik yang selama telah membimbing dan menularkan kajian keilmuannya kepada penulis selama proses perkuliahan maupun diluar perkuliahan.

6. Seluruh pegawai di Fakultas Ilmu Administrasi baik itu di bagian akademik, tata usaha sampai *cleaning servise* yang bersedia membantu penulis selama masa perkuliahan.

7. Seluruh pegawai dibidang Prasarana dan Pengembangan Wilayah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Jepara yang sangat membantu untuk mendapatkan data.

8. Anggota Komisi D periode sekarang dan periode sebelumnya yang bersedia meluangkan waktu untuk membantu peneliti dalam mendapatkan data yang dicari.

9. Aparat Desa, dan masyarakat Desa Balong Kecamatan Kembang Kabupaten Jepara yang selama ini menerima kehadiran penulis.



10. Seluruh aktivis dari berbagai LSM baik di Kabupaten Jepara (MAREM dan NU) serta LSM di Desa Balong Kecamatan Kembang Kabupaten Jepara yang bersedia membantu penulis dalam mendapatkan data.

11. Ibuku tercinta Shubchiyyah dan Bapakku yang sudah mendahului M. Nibbar (Alm), yang telah memberikan dukungan dan memotivasi serta mendoakan dalam keadaan suka dan duka.

12. Bapak H. Setiyono, SE. MM beserta isteri selaku orang tua asuhku yang telah membiayai dan membantuku dalam menempuh dunia pendidikan dari MI sampai sekarang.

13. Pak dhe Achsin dan Budhe Lilik yang telah membantu dan memberikan motivasi selama di Malang.

14. Saudaraku (M. Ainun Na'im, M. Zaini Mubarok, M. Luqman Hakim, Awwin Nur Muchlishoh dan M. Hasnan Nabil) serta calon suamiku mas Imam As'ari yang senantiasa menemani dan memberikan motivasi yang disaat suka dan duka serta menjadi sumber motivasi untuk segera menyelesaikan tulisan ini.

15. Semua keluarga besarku, guru-guruku dimasa MI, SMP, dan SMA yang selalu memberikan dorongan dan penyemangat untuk mencapai cita-cita.

16. Sahabatku seperjuangan di Malang Ari, Dame, Sipul, Bella yang selama ini selalu membantu dan menemani penulis suasana suka dan duka, kapan dan dimanapun.

17. Sahabat-sahabatku di Jepara, Tika, Muse, Dewi, Eka, Yani, Sophiex, yang telah memberikan motivasi penulis hingga terselesaikannya skripsi ini.

18. Teman-teman penghuni maupun mantan penghuni KR\_64 yang telah menjadi keluarga kedua di Malang, berbagi baik suka maupun duka dan saling berbagi ilmu satu sama lain.

19. Teman-teman seperjuangan publik 2009 yang selalu memberikan inspirasi bagi penulis.

20. Serta terima kasih kepada seluruh pihak atas bantuan dan dukungannya terhadap karya tulis ini.

Penulis sadar bahwa karya ini masih terdapat kekurangan maupun kesalahan, oleh karena itu maka kritik dan saran yang membangun dari pembaca sangat bermanfaat bagi penulis untuk memperbaiki kualitas karya skripsi ini. Semoga Skripsi ini dapat bermanfaat untuk perkembangan keilmuan dan bagi pihak-pihak yang berkepentingan untuk kemajuan Indonesia.

Malang, 14 Januari 2013

**Penulis**



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
MOTTO.....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	v
RINGKASAN.....	vi
SUMMARY.....	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTARTABEL.....	xvii
DAFTAR GAMBAR.....	xviii
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Kontribusi Penelitian.....	12
E. Sistematika Pembahasan.....	13
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA.....</b>	<b>15</b>
A. Negara Kesejahteraan ( <i>Welfare State</i> ).....	15
1. Sejarah Singkat Lahirnya Teori Negara Kesejahteraan ( <i>Welfare State</i> ).....	15
2. Pengertian Negara Kesejahteraan ( <i>Welfare State</i> ).....	17
3. Model-Model Kesejahteraan Negara ( <i>Welfare State</i> ).....	22
B. Pembangunan Berkelanjutan ( <i>Sustainability Development</i> ).....	23
1. Kronologis Munculnya Pembangunan Berkelanjutan ( <i>Sustainable Development</i> ).....	23
2. Pengertian Pembangunan Berkelanjutan ( <i>Sustainable Development</i> ).....	26

3. Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan ( <i>Sustainable Development</i> )	29
4. <i>Green Economy</i> (Ekonomi Hijau) Sebagai Lanjutan Dari Konsep <i>Sustainable Development</i>	33
C. Kebijakan Publik	36
1. Pengertian Kebijakan Publik	36
2. Tahap-Tahap Kebijakan Publik	41
D. <i>Advocacy Coalition Framework</i> (ACF)	45
E. Kebijakan Deliberatif	52
F. Nilai dan Struktur Sosial	57
1. Nilai Sosial	57
2. Struktur Sosial	58
G. Preposisi (Simpulan Teoritik)	58
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	<b>61</b>
A. Jenis Penelitian	61
B. Fokus Penelitian	62
C. Lokasi Dan Situs Penelitian	64
D. Sumber Data	65
E. Teknik Pengumpulan Data	68
F. Instrument Penelitian	70
G. Analisis Data	71
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	<b>74</b>
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	74
1. Kabupaten Jepara	74
a. Sejarah Kabupaten Jepara	74
b. Keadaan Geografis	76
c. Keadaan Demografi	78
d. Keadaan Ekonomi dan Sosial Budaya	80



2. Desa Balong Sebagai Tempat Calon Bakal Tapak Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) .....	81
a. Sejarah Desa Balong.....	81
b. Keadaan Geografi.....	83
c. Keadaan demografi.....	87
d. Kondisi Sara dan Prasarana.....	88
1. Kondisi Sarana.....	88
2. Kondisi Prasarana.....	91
B. Penyajian Data Fokus Penelitian.....	96
1. Kronologis Berkembangnya Pro dan Kontra Rencana Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) di Semenanjung Muria Kabupaten Jepara .....	96
a. Sejarah Awal Rencana Pembangunan PLTN di Indonesia dan Ditetapkan Semenanjung Muria Sebagai Bakal Tapak PLTN.....	96
b. Aktor-Aktor yang Terlibat dalam Pro dan Kontra Rencana Pembangunan PLTN di Kabupaten Jepara .....	105
1. Aktor-Aktor yang Pro .....	107
2. Aktor-Aktor yang Kontra.....	109
c. Nilai dan Struktur Sosial Masyarakat Semenanjung Muria Dalam Menanggapi Akan Dibangunnya PLTN.....	113
1. Nilai Sosial Masyarakat Menanggapi Rencana Pemangunan PLTN.....	113
2. Struktur Sosial Masyarakat Desa Balong.....	117
2. Jalan Tengah Pro Dan Kontra Rencana PLTN di Semenanjung Muria Kabupaten Jepara Melalui <i>Advocacy Coalition Framework</i> (ACF) .....	119
a. Peran dari <i>Policy Broker</i> .....	119
b. Dampak atau Implikasi Peran <i>Policy Broker</i> .....	122
3. Bentuk Kesepakatan Berbagai Pihak dengan Kaitanya Rencana Pembangunan PLTN di Semenanjung Muria Kabupaten Jepara .....	123
a. <i>Policy Output</i> .....	123
b. <i>Policy Output</i> .....	125

C. Analisis Data .....	126
1. Kronologis Berkembangnya Pro dan Kontra PLTN di Semenanjung Muria Kabupaten Jepara .....	126
2. Jalan Tengah Pro dan Kontra Rencana Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) di Semenanjung Muria Melalui <i>Advocacy Coalition Framework</i> (ACF) .....	132
3. Bentuk Kesepakatan Berbagai Pihak dengan Kaitanya Rencana Pembangunan PLTN di Semenanjung Muria Kabupaten Jepara .....	134

**BAB V PENUTUP .....** **140**

A. Kesimpulan .....	140
B. Saran .....	142

**DAFTAR PUSTAKA .....** **144**





## DAFTAR TABEL

No.	Judul	Halaman
1	Dimensi Pembangunan Berkelanjutan	31
2	Banyaknya Desa/Kelurahan,RW,RT dan Kepala Keluarga (KK) di Kabupaten Jepara 2011	78
3	Luas Wilayah Kecamatan Kembang Tahun 2011	84
4	Luas Penggunaan Lahan Sawah dan Lahan Kering di Kecamatan Kembang Tahun 2011	86
5	Persebaran Penduduk di Kecamatan Kembang	87
6	Analisis Sikap Koalisi Aktor Yang terlibat Dalam Pro dan Kontra rencana Pembangunan PLTN di Kabupaten Jepara	106



## DAFTAR GAMBAR/BAGAN

No.	Judul	Halaman
Gambar 1	Kepadatan Penduduk di Dunia	1
Gambar 2	Proyeksi Kebutuhan Listrik Per Sektor di Indonesia Tahun 2003-2020	2
Gambar 3	Penyevelan Kantor Riset Milik BATAN Sebagai Aksi Penolakan Warga Balong Terhadap PLTN	7
Bagan 1	Skema Alur Pikir Pembahasan	14
Gambar 4	Pembangunan Kesejahteraan Sebagai Bagian Pembangunan Sosial	21
Gambar 5	Korelasi Tiga Pilar ( <i>Society, Economy dan Environment</i> )	29
Gambar 6	Tahapan Proses Perumusan Kebijakan Publik	41
Gambar 7	Siklus Kebijakan dan Siklus Informasi	43
Gambar 8	Proses Deliberatik	54
Gambar 9	Proses Deliberatik Disempurnakan	56
Gambar 10	Model Analisis Deliberatif	72
Gambar 11	Peta Kabupaten Jepara	76
Gambar 12	Peta Kecamatan Kembang	83
Gambar 13	Lokasi Calon Tapak Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN)	85
Gambar 14	Selebaran Mengajak Masyarakat Untuk Menolak	112
Gambar 15	Spanduk Penolakan PLTN di Jalan Masuk Desa	112
Bagan 2	Hasil Penelitian di Lapangan	139