

MANAJEMEN PEMANGKU KEPENTINGAN DALAM RANAH PENGAMBILAN KEPUTUSAN PEMERINTAH DAERAH

Agung Manghayu & Andi Heny Mulawati Nurdin

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

E-mail: henmulandi@gmail.com

ABSTRACT

This paper aims to illustrate how stakeholders contribute to organizational decision making. Decision making of local government organizations is actually a stakeholders-based process where empowered stakeholders have an influence due to power and interest in the operations and results of the organization.

Keywords: *public management; local government; strategic management; stakeholders analysis.*

ABSTRAK

Tulisan ini bertujuan untuk menggambarkan tentang bagaimana pemangku kepentingan berkontribusi pada pengambilan keputusan organisasi. Pengambilan keputusan organisasi pemerintah lokal sebenarnya adalah proses berbasis pemangku kepentingan dimana para pemangku kepentingan diberdayakan memberikan pengaruh karena kekuasaan dan minat terhadap operasi dan hasil organisasi.

Kata kunci: manajemen publik; pemerintah lokal; manajemen strategis; analisis pemangku kepentingan.

PENDAHULUAN

Teori *stakeholders* telah ada dalam agenda manajemen selama sekitar tiga puluh tahun. Sejak Richard E. Freeman menerbitkan buku monumentalnya pada 1984, beberapa esai telah diterbitkan yang bertujuan untuk menulis mosaik dari teori ini. Meskipun upaya tersebut, masih samar (Jones & Wicks, 1999) untuk menjelaskan sifat hubungan antara organisasi yang diberikan dan orang-orang, kelompok dan lainnya yang dapat berpartisipasi dalam pengambilan keputusannya.

Istilah pemangku kepentingan pertama “muncul dalam literatur manajemen dalam

sebuah memorandum internal di Stanford Research Institute, pada 1963” (Freeman, 1984, hal. 31). Kata itu berarti “grup apa pun atau individu yang dapat memengaruhi atau dipengaruhi oleh pencapaian tujuan organisasi” (Freeman, 1984, hal. 46). Bryson (1995, p. 27) mengusulkan definisi yang lebih komprehensif untuk istilah: “A stakeholders didefinisikan sebagai setiap orang, kelompok, atau organisasi yang dapat mengajukan klaim pada organisasi perhatian, sumber daya, atau output atau dipengaruhi oleh *output* itu”.

Penerapan teori stakeholders dalam literatur sektor publik tampaknya sesuai dengan gelombang “Manajemen Publik

Baru” (Osborne & Gaebler, 1993). Badan teori ini bertujuan untuk memperkenalkan ide-ide berbasis bisnis ke sektor publik. Dalam hal ini, teori stakeholders dapat dilihat sebagai sebuah pendekatan di mana pengambil keputusan publik memindai lingkungan mereka untuk mencari peluang dan ancaman.

Melihat konsep yang disajikan di atas, dapat disimpulkan bahwa teori *stakeholders* menanamkan dua pendekatan yang berbeda: organisasi yang berfokus pada para pemangku kepentingannya untuk mengusulkan yang sesuai teknik manajerial, dan cara pemangku kepentingan mendekati organisasi yang mengklaim dirinya hak. Sementara satu sisi mata uang tampaknya terkait dengan bagaimana organisasi berperilaku ketika berhadapan dengan para pemangku kepentingannya, pihak lain tampaknya terkait dengan bagaimana seorang pemangku kepentingan memegang organisasinya bertanggung jawab untuk dirinya sendiri. Ini jelas merupakan tipe hubungan bilateral.

Tulisan ini bertujuan untuk membahas sifat hubungan yang terbentuk antara organisasi pemerintah daerah dan para pemangku kepentingan yang dapat berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan oleh karena memiliki kekuatan untuk memengaruhi pengambilan keputusan pemerintah dengan meninjau suatu model untuk menggambarkan jenis-jenisnya pengaruh pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan dari organisasi pemerintahan. Dari Model, terlihat bahwa ada berbagai pemangku kepentingan yang mampu memengaruhi, sendiri atau dalam kelompok terhadap bagaimana keputusan dibuat.

TINJAUAN TEORETIS

Pendekatan stakeholders pertama kali diperkenalkan ke dalam teori manajemen sebagai jawaban untuk ketidakpuasan dengan kriteria keefektifan keuangan unilateral. Akarnya ditemukan oleh Richard E dalam. Buku Freeman ‘Manajemen Strategis: Pendekatan Pemangku Kepentingan’. Menurut dia (Freeman, 1984), asumsi utama dari teori stakeholders adalah bahwa efektivitas organisasi diukur dengan kemampuannya untuk memuaskan tidak hanya para pemegang saham, tetapi juga para agen yang memiliki saham organisasi (Freeman, 1984). Sejak itu, banyak artikel diterbitkan yang bertujuan untuk berkontribusi membuat teori pengetahuan ini menjadi teori yang tepat. Meskipun upaya telah dilakukan akan tetapi teori stakeholders masih tetap tidak jelas karena tidak mengemukakan secara menyeluruh kompleksitas hubungan antara organisasi dan orang-orang, kelompok dan organisasi lain dari lingkungannya.

Penting untuk diketahui bahwa teori stakeholders hingga saat ini masih merupakan pengetahuan yang belum selesai yang bertujuan untuk menjelaskan hubungan antara organisasi dan orang-orang tertentu, kelompok dan organisasi lain di lingkungan mereka. Karena teori stakeholders adalah teori yang belum selesai, para ahli telah menggunakannya secara kombinasi dengan atau didukung oleh teori lain, seperti ketergantungan sumber daya, institusionalisme, teori agensi, dan analisis biaya transaksi. Oliver (1991) menerapkan ketergantungan sumber daya dan teori institusional untuk mengidentifikasi tanggapan strategis untuk proses kelembagaan.

Greening and Grey (1994) juga menerapkan pendekatan ini untuk meneliti tanggapan organisasi terhadap masalah sosial dan politik. Kedua penulis menyusun kerangka teoretis mulai dari Ketergantungan Sumber Daya dan perspektif nstitusionalis dan hasilnya membenarkan untuk teori stakeholders sebagai jembatan teoretis untuk menghubungkan keduanya teori dan untuk mengkategorikan masalah lingkungan yang mungkin berdampak pada pilihan organisasi. Pembeneran utama didasarkan pada kenyataan bahwa organisasi, untuk bertahan hidup, perlu mengelola masalah yang diangkat di lingkungannya (baik teknis dan institusional).

Menggunakan pendekatan yang berbeda, Oliver (1997) menggunakan teori dan institusionalisme berbasis sumber daya untuk mendukung teori pemangku kepentingan dalam menjelaskan keunggulan kompetitif yang berkelanjutan. Hill and Jones (1992) mengusulkan teori agensi pemangku kepentingan dimana manajer organisasi dianggap sebagai agen untuk semua pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan organisasi.

Ruf dkk. (2001) menggunakan teori pemangku kepentingan yang didukung oleh teori berbasis sumber daya dan analisis biaya transaksi untuk menjelaskan hubungan antara kinerja sosial dan keuangan.

Stakeholders

Stakeholders dibagi menjadi tiga kelompok (Maryono et al.2005) dalam penelitian (Yosevita: 25), antara lain:

a. *Stakeholders* primer

Stakeholders primer merupakan *stakeholders* yang terkena dampak

secara langsung baik dampak positif maupun dampak negatif dari suatu rencana serta mempunyai kaitan kepentingan langsung dengan kegiatan tersebut. *Stakeholders* yang memiliki pengaruh dan kepentingan dikatakan sebagai *stakeholders* primer dan harus dilibatkan penuh dalam tahapan-tahapan kegiatan.

b. *Stakeholders* kunci

Stakeholders kunci adalah mereka yang memiliki kewenangan legal dalam hal pengambilan keputusan. Di dalam penelitian ini *stakeholders* kunci adalah *stakeholders* yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan pengembangan pariwisata Kabupaten Rembang.

c. *Stakeholders* sekunder atau pendukung

Stakeholders pendukung merupakan *stakeholders* yang tidak memiliki kepentingan langsung terhadap suatu rencana tetapi memiliki kepedulian yang besar terhadap proses pengembangan.

Stakeholders pendukung menjadi fasilitator dalam proses pengembangan suatu kegiatan dan berpengaruh terhadap pengambilan keputusan. *Stakeholders* pendukung meliputi para investor atau pihak swasta, LSM, dan peneliti.

Tahap pertama dalam menganalisis *stakeholders* adalah menetapkan “pengaruh” dan “kepentingan” (Reed *et al.*, 2009; Thompson, 2011; Gardner *et al.*, 1986) dalam penelitian (Kadir Wakka: 10):

a. Subyek (*Subjects*). *Stakeholders* dengan tingkat kepentingan yang tinggi tetapi memiliki pengaruh yang rendah.

- b. Pemain Kunci (*Key Players*). *Stakeholders* dengan tingkat kepentingan dan pengaruh yang tinggi.
- c. Pengikut Lain (*Crowd*). *Stakeholders* dengan tingkat kepentingan dan pengaruh yang rendah.
- d. Pendukung (*Contest setters*). *Stakeholders* dengan tingkat kepentingan yang rendah tetapi memiliki pengaruh yang tinggi

Peran Stakeholders

Menurut Nugroho (2014, h.16-17) dalam penelitian Ali dkk, *stakeholders* dalam program pembangunan diklasifikasikan berdasarkan peranannya, antara lain:

- a. *Policy creator* yaitu *stakeholders* yang berperan sebagai pengambil keputusan dan penentu suatu kebijakan.
- b. Koordinator yaitu *stakeholders* yang berperan mengoordinasikan *stakeholders* lain yang terlibat.
- c. Fasilitator yaitu *stakeholders* sebagai fasilitator yang berperan memfasilitasi dan mencukupi apa yang dibutuhkan kelompok sasaran.
- d. Implementer yaitu *stakeholders* pelaksana kebijakan yang di dalamnya termasuk kelompok sasaran.
- e. Akselerator yaitu *stakeholders* yang berperan mempercepat dan memberikan kontribusi agar suatu program dapat berjalan sesuai sasaran atau bahkan lebih cepat waktu pencapaiannya.

Kemitraan

Menurut Sulistyani dalam (*Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol. 1, No. 5*), kemitraan dalam perspektif etimologis

diadaptasi dari kata *Partnership*. *Partnership* adalah kerja sama yang dilakukan antarindividu atau kelompok yang memiliki persamaan tujuan.

Sulistyani (2004: 130-131) dalam penelitian (Imelda:*Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik Volume 2, Nomor 1*.Hlm 3), diilhami dari fenomena biologis kehidupan organisme dan mencoba mengangkat ke dalam pemahaman yang kemudian dibedakan menjadi berikut.

- a. *Pseudo partnership* atau kemitraan merupakan sebuah persekutuan yang terjadi antara dua pihak atau lebih, namun tidak sesungguhnya melakukan kerja sama secara seimbang satu dengan lainnya.
- b. Kemitraan mutualistik merupakan persekutuan dua pihak atau lebih yang sama-sama menyadari aspek pentingnya melakukan kemitraan, yaitu untuk saling memberikan manfaat dan mendapatkan manfaat lebih, sehingga akan dapat mencapai tujuan secara lebih optimal.
- c. Kemitraan konjugasi adalah kemitraan yang dianalogikan dari kehidupan "*paramecium*". Dua *paramecium* melakukan konjugasi untuk mendapatkan energi dan kemudian terpisah satu sama lain, dan selanjutnya dapat melakukan pembelahan diri.

Teori Kelembagaan

Scott (1998) berpendapat bahwa tekanan lingkungan membuat organisasi sesuai dengan kondisi sosial budaya yang merupakan pusat teori institusional. Di dalam pengaruh institusional, ada beberapa tekanan tak terlihat pada organisasi untuk mematuhi aturan dan

norma yang telah diberikan (Oliver, 1991). Meyer dan Rowan (1991) berpendapat bahwa, “organisasi formal adalah jaringan teknis yang rumit hubungan “organisasi ini diinduksi untuk memasukkan konsep” yang dirasionalisasikan “ kerja organisasi dan dilembagakan di masyarakat ”(hal. 41). Tekanan ini hasil dari seleksi proses dan hanya organisasi yang diadaptasi akan bertahan (Hannan & Freeman, 1977).

Organisasi sering merasa terancam oleh prospek dipilih dan memutuskan untuk menjadi isomorfik dengan organisasi sukses lainnya (Hannan & Freeman, 1977). Di Maggio dan Powell (1991, hal. 66 seperti dikutip Hawley, 1968) mendefinisikan isomorfisma sebagai “proses penghambatan yang memaksa satu unit dalam populasi menyerupai unit lain yang menghadapi serangkaian kondisi lingkungan yang sama ”. Untuk alasan ini, terkendala oleh kekuatan lingkungan yang serupa, organisasi mulai terlihat seperti satu sama lain (Orrù *et al.*, 1991).

Menurut tinjauan literatur di atas, seseorang dapat menghubungkan Ketergantungan Sumber Daya dan teori Kelembagaan bersama-sama karena mereka fokus pada berbagai aspek hubungan antarorganisasi (Oliver, 1990).

Ketergantungan sumber daya berfokus pada koneksi yang dibuat oleh pengambilan dan pemeliharaan sumber daya. Pada dimensi lain lainnya, teori institusional berfokus pada aspek politik dan moral yang melekat pada jenis hubungan. Dengan kata lain, keduanya adalah dua sisi dari koin yang sama yang disatukan untuk menggambarkan keseluruhan bahwa organisasi menjalin hubungan satu sama lain.

PEMBAHASAN

Isu dalam Teori Pemangku Kepentingan

Dengan menggunakan ketergantungan sumber daya dan institusionalisme, teori stakeholders membantu untuk mengidentifikasi orang eksternal, kelompok dan organisasi yang mengklaim perhatian organisasi saat mempersiapkannya proses manajemen strategis. Untuk itu, Freeman (1984) menyarankan metode yang disebut stakeholders analisis dimana suatu organisasi dapat memindai lingkungannya mencari ancaman yang harus dihindari atau peluang untuk dieksploitasi. Beberapa sarjana telah mengusulkan metodologi untuk melakukannya. Antara mereka, Bryson (1995) dan Joyce (1999) menyarankan daftar berikut.

- Identifikasi pemangku kepentingan;
- Identifikasi bagaimana pemangku kepentingan memengaruhi organisasi;
- Identifikasi apa yang dibutuhkan organisasi dari setiap pemangku kepentingan;
- Identifikasi kriteria yang digunakan oleh pemangku kepentingan dalam mengevaluasi organisasi; dan memberi peringkat kepada para pemangku kepentingan dalam urutan kepentingan yang kasar. Karena kurangnya penyelidikan empiris pengaruh pemangku kepentingan dalam konteks pemerintah daerah, investigasi ini berfokus pada dua langkah pertama dari metode analisis. Karena itu, stakeholders identifikasi ditangani untuk mencari parameter yang melaluinya pemerintah daerah organisasi harus mengidentifikasi pemangku kepentingan mereka.

Kategori untuk Identifikasi Pemangku Kepentingan

Pemangku kepentingan telah diklasifikasikan dalam dua cara. Di satu sisi, Savage dkk. (1991) berpendapat bahwa pemangku kepentingan dapat diklasifikasikan sebagai primer atau sekunder. Pemangku kepentingan utama adalah mereka yang memiliki hubungan formal dan ekonomi dengan organisasi. Pemangku kepentingan sekunder adalah mereka agen-agen yang tidak terkait langsung dengan organisasi meskipun mampu memengaruhi dan dipengaruhi olehnya operasi dan hasil.

Di sisi lain, Atkinson dkk. (1997) berpendapat bahwa pemangku kepentingan bisa dilihat sebagai lingkungan atau proses terkait. Para pemangku kepentingan lingkungan adalah mereka yang termasuk dalam lingkungan eksternal di mana organisasi beroperasi. Penulis lain mengklasifikasikan pemangku kepentingan sebagai penuntut, influencer atau bahkan kombinasi keduanya (Kaler, 2002). Freeman (1984) menawarkan grid untuk memetakan pemangku kepentingan organisasi berdasarkan kategori kekuasaan dan minat, yaitu penuntut dan influencer. Dalam model ini, satu dimensi berkaitan dengan keragaman kepentingan yang menarik agen eksternal untuk organisasi dan menjadikannya sebagai pemangku kepentingan.

Dimensi yang lainnya berhubungan dengan kekuatan yang beberapa agen harus memengaruhi perilaku organisasi dan kinerja. Untuk dimensi minat, ia (Freeman, 1984) menyarankan tiga kategori, yaitu kepentingan ekuitas, ekonomi dan ‘influencer’. Pada dimensi daya, ia (Freeman, 1984) menyarankan bahwa ada agen eksternal yang

memiliki kekuasaan atas organisasi dan mendefinisikannya menjadi tiga kategori: kekuatan formal, ekonomi, dan politik. Berkontribusi dengan teori identifikasi pemangku kepentingan umum, Mitchell et al. (1997, p. 854) mengusulkan model berdasarkan tiga dimensi: “(1) kekuatan pemangku kepentingan untuk memengaruhi perusahaan, (2) legitimasi hubungan pemangku kepentingan dengan perusahaan, dan (3) urgensi pemangku kepentingan klaim pada perusahaan”. Dasar dari ketiga dimensi ini dibahas sebagai berikut.

Kekuasaan Menurut Mintzberg (1983) adalah kapasitas untuk membuat seseorang melakukan apa yang dia lakukan tidak akan melakukannya. Mintzberg menyarankan lima basis kekuatan:

- Pengendalian sumber daya;
- Kontrol keterampilan teknis;
- Kontrol atas tubuh pengetahuan;
- Kekuasaan dari hak prerogatif; dan
- Akses kepada mereka yang dapat mengandalkan sumber daya sebelumnya.

Etzione (seperti dikutip Mitchell *et al.*, 1997, hal. 865) mengemukakan bahwa kekuatan kemungkinan akan dihasilkan dari tiga dimensi kontekstual: kekuatan normatif, kekuatan koersif, dan kekuatan utilitarian. Kekuatan normatif hasil dari hukum dan persyaratan di mana organisasi tidak memiliki kontrol. Masalah kekuasaan koersif dari cara fisik. Kekuatan utilitarian dihasilkan dari ketergantungan (Pfeffer & Salancik, 1978), karena organisasi harus berperilaku melawan kehendaknya sendiri untuk mencapai sumber daya. Hardy (1996 seperti dikutip Lukes, 1974) mengemukakan bahwa kekuasaan berasal dari sumber daya, proses dan berarti.

Dimensi kekuasaan pertama berasal dari kepemilikan sumber daya. Orang yang memiliki beberapa jenis sumber daya lebih cenderung memaksa orang lain berperilaku sesuai kehendak mereka. Untuk contoh, “informasi, keahlian, akses politik, kredibilitas, perawakan dan prestise, akses ke yang lebih tinggi anggota eselon, kontrol uang, hadiah dan sanksi ”(Hardy, 1996, hal. S7). Pfeffer dan Salancik (1978) menggunakan konsep kekuatan ini untuk menjelaskan ketergantungan.

Kekuasaan juga berasal dari proses pengambilan keputusan, dan orang-orang yang memiliki dominasi atas proses seperti itu berhak untuk memaksa orang lain dengan menerapkan atau tidak menerapkan “prosedur dan rutinitas politik” (Hardy, 1996: S7). Ketiga dimensi kekuasaan berhubungan dengan kekuatan untuk mencegah “konflik muncul di tempat pertama” (Hardy, 1996: S8). Artinya, beberapa orang memiliki kendali atas status quo dan dengan berbuat demikian mereka bisa menekan orang lain dari kognisi mereka. Dua basis kekuatan ini juga dapat dikaitkan dengan pengaruh lingkungan atas organisasi sejauh masalah politik dan profesional muncul dari tekanan mereka organisasi untuk memenuhi persyaratan mereka.

Meningkatkan pandangan ini, (Daake, 2000, hal. 94) menunjukkan bahwa:

Pemangku kepentingan dapat memengaruhi proses perencanaan strategis dalam dua cara penting. Pertama, pasti pemangku kepentingan dapat meminta atau diundang untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan itu sendiri. Kedua, bahkan meskipun beberapa pemangku kepentingan mungkin tidak menjadi bagian langsung dari proses

perencanaan strategis, kepentingan mereka secara jelas dianggap sebagai bagian dari proses pemindaian.

Urgensi Stakeholders

Mitchell dkk. (1997) berpendapat bahwa urgensi memiliki banyak arti, tetapi dalam hal stakeholders manajemen itu dapat dilihat sebagai hasil dari sensitivitas waktu dan kekritisian.

Dengan kata lain, seorang pemangku kepentingan dikatakan memiliki urgensi dalam situasi di mana tuntutananya harus ditangani dalam waktu singkat jika tidak, organisasi akan berada dalam masalah serius.

Legitimasi

Mitchell dkk. (1997) menganggap dimensi ini sangat penting untuk identifikasi pemangku kepentingan. Terkadang seorang aktor memiliki saham dalam organisasi tetapi permintaan ini tidak legal maupun moral. Mereka (Mitchell et al., 1997) juga menunjukkan bahwa hanya aktor yang memiliki taruhan sah yang dianggap benar pemangku kepentingan. Mitchell dkk. (1997, hal. 866) mendefinisikan legitimasi sebagai “persepsi umum atau asumsi bahwa tindakan suatu entitas diinginkan, tepat, atau sesuai dalam beberapa sosial membangun sistem norma, nilai, keyakinan, dan definisi”. Dari aspek semantik, pemangku kepentingan didefinisikan sebagai perorangan, organisasi, dan sejenisnya yang memiliki andil atau perhatian dalam bisnis atau industri (Hornby 1995).

Dalam konteks sektor pertanian, secara organisasi pemangku kepentingan dapat dikategorikan dalam lingkup yang lebih luas, yakni pemerintah, lembaga

swadaya masyarakat (LSM), sektor swasta, dan komunitas. Secara perorangan atau kelompok, pemangku kepentingan mencakup aparat pemerintah (lingkup nasional hingga lokal), peneliti, penyuluh, petani (kontak tani, pemilik, penggarap, buruh tani), pedagang (sarana produksi dan hasil pertanian), penyedia jasa (alsintan dan transportasi), dan pihakpihak terkait lainnya.

Dalam implementasi program pembangunan, pemangku kepentingan memiliki definisi dan pengertian yang beraneka ragam. Istilah pemangku kepentingan digunakan untuk mendeskripsikan komunitas atau organisasi yang secara permanen menerima dampak dari aktivitas atau kebijakan, di mana mereka berkepentingan terhadap hasil aktivitas atau kebijakan tersebut. Hal ini perlu disadari, mengingat masyarakat tidak selalu menerima dampak secara adil. Sebagian masyarakat mungkin menanggung biaya dan sebagian masyarakat lainnya justru memperoleh manfaat dari suatu kegiatan atau kebijakan (Race dan Millar 2006).

Gonsalves *et al.* (2005) mendeskripsikan pemangku kepentingan atas siapa yang memberi dampak dan/atau siapa yang terkena dampak kebijakan, program, dan aktivitas pembangunan. Mereka bisa laki-laki atau perempuan, komunitas, kelompok sosial ekonomi, atau lembaga dalam berbagai dimensi pada setiap tingkat golongan masyarakat. Setiap kelompok ini memiliki sumber daya dan kebutuhan masing-masing yang harus terwakili dalam proses pengambilan keputusan dalam kegiatan pembangunan. Perlu dicatat bahwa pengambilan keputusan tidak dapat dilaksanakan secara efektif oleh satu kelompok tertentu.

Klasifikasi Pemangku Kepentingan

Pemangku kepentingan adalah perorangan dan kelompok yang secara aktif terlibat dalam kegiatan, atau yang terkena dampak, baik positif maupun negatif, dari hasil pelaksanaan kegiatan. Secara garis besar, pemangku kepentingan dapat dibedakan atas tiga kelompok (Crosby 1992), yaitu:

- 1) Pemangku kepentingan utama, yakni yang menerima dampak positif atau negatif (di luar kerelaan) dari suatu kegiatan.
- 2) Pemangku kepentingan penunjang, adalah yang menjadi perantara dalam membantu proses penyampaian kegiatan. Mereka dapat digolongkan atas pihak penyandang dana, pelaksana, pengawas, dan organisasi advokasi seperti organisasi pemerintahan, LSM, dan pihak swasta. Dalam beberapa kegiatan, pemangku kepentingan penunjang dapat merupakan perorangan atau kelompok kunci yang memiliki kepentingan baik formal maupun informal.
- 3) Pemangku kepentingan kunci, yakni yang berpengaruh kuat atau penting terkait dengan masalah, kebutuhan, dan perhatian terhadap kelancaran kegiatan.

Partisipasi Pemangku Kepentingan

Pemangku kepentingan dapat dikategorikan sebagai pelaku, sedangkan partisipasi merupakan media dalam mencapai tujuan pelaksanaan kegiatan. Melalui partisipasi, pemangku kepentingan diharapkan mampu memformulasikan dan sekaligus mengimplementasikan

aksi bersama. Selener (1997) mengklasifikasikan partisipasi atas dua tipe. Pertama, partisipasi teknis yang dapat memengaruhi para pemegang kekuasaan untuk mengakomodasikan kebutuhan mereka. Partisipasi tipe ini relatif tidak bermuara pada pemberdayaan atau perubahan sosial masyarakat. Kedua, partisipasi politis yang memiliki kemampuan dalam pengambilan langkah pengawasan terhadap suatu kondisi dan situasi tertentu. Partisipasi tipe ini mampu meningkatkan aksi swadaya dalam pengembangan dan penguatan kelembagaan.

Paling tidak ada empat alasan pentingnya partisipasi dalam menunjang keberhasilan suatu program/kegiatan (Krishna dan Lovell 1985). Pertama, partisipasi diperlukan untuk meningkatkan rencana pengembangan program/kegiatan secara umum dan kegiatan prioritas secara khusus. Kedua, partisipasi dikehendaki agar implementasi kegiatan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Ketiga, partisipasi dibutuhkan untuk menjamin kelangsungan program/kegiatan. Keempat, partisipasi dapat meningkatkan kesetaraan dalam implementasi kegiatan. Oleh karena itu, partisipasi merupakan suatu tatanan mekanisme bagi para penerima manfaat dari suatu program/kegiatan.

Pada umumnya para pemangku kepentingan dalam implementasi program/kegiatan terlibat secara semu (pasif). Petani, misalnya, hanya difungsikan sebagai target dan mereka berpartisipasi berdasarkan informasi yang mereka dapatkan mengenai apa yang terjadi di lingkungan mereka. Dengan kata lain, informasi dari target diinterpretasikan oleh pihak luar (kaum profesional dan ahli). Oleh karena itu, pengenalan

tentang tipologi dan tingkatan partisipasi perlu dipahami oleh semua pihak dalam penerapan program/kegiatan, khususnya di lingkup pembangunan

Tipologi Partisipasi

Secara tipologi, Pretty (1995) mengklasifikasikan partisipasi atas tujuh karakteristik. Dari ketujuh karakteristik tersebut, partisipasi interaktif merupakan jenis partisipasi pemangku kepentingan yang dianggap paling sesuai dengan implementasi program pembangunan. Para pemangku kepentingan harus terwakili secara khusus dalam rancangan organisasi, di mana mereka berpartisipasi dan sekaligus menjalani proses pembelajaran dalam pelaksanaan program pembangunan. Hal ini perlu disadari mengingat tidak semua pemangku kepentingan memiliki peluang dan kesempatan yang sama, karena sebagian dari mereka terbatas dalam hal kapasitas untuk berpartisipasi.

Pengembangan kapasitas pemangku kepentingan merupakan salah satu unsur efektif dalam memotivasi mereka untuk berpartisipasi. Berdasarkan hal ini, proses pembelajaran dan dukungan sistem yang memadai harus dirancang secara khusus untuk menjawab isu-isu yang relevan. Fajber (2005) mengemukakan beberapa tipologi, pendekatan, dan proses partisipasi pemangku kepentingan, khususnya institusi pelaksana dan penerima manfaat program pembangunan. Tipologi partisipasi dibedakan atas empat aspek, yaitu nominal, instrumental, representatif, dan transformatif.

Secara mendasar, partisipasi merupakan kunci utama dalam menjalin rasa saling memahami, keterlibatan dalam implementasi kegiatan kolektif, dan kekuatan dalam membangkitkan

pemberdayaan. Oleh karena itu, paling tidak tingkat partisipasi dapat dikategorikan atas pertanggungjawabannya, esensi kedalaman, tujuan, dan implementasinya.

Peringkat partisipasi berdasarkan pertanggungjawaban menurut Johnston (1982). Dari kelima tingkat pertanggungjawaban tersebut, partisipasi kreativitas dapat dikategorikan sebagai tingkatan yang paling cocok untuk partisipasi pemangku kepentingan dalam implementasi program pembangunan pertanian. Pada tingkat partisipasi ini, pemangku kepentingan berpartisipasi dalam menganalisis situasi, menentukan prioritas, perencanaan, implementasi, serta monitoring dan evaluasi. Dengan kata lain, masyarakat berkreasi dan melalui partisipasi mereka bertanggung jawab atas kegiatan mereka sendiri.

Berdasarkan tingkat kedalaman, Hussein (2000) membedakan partisipasi menjadi partisipasi bersifat dangkal dan partisipasi mendalam. Perbedaan antara keduanya antara lain terletak pada esensi, kegiatan, dan tujuannya. Secara empiris, proses partisipasi dari yang bersifat dangkal sampai yang mendalam dimulai dari penggalan informasi secara kualitatif dan semi-terstruktur (konsultatif), diikuti oleh proses pengambilan keputusan dalam menentukan kriteria indikator indikator kunci untuk kalangan profesional, dan diakhiri dengan penentuan indikator-indikator yang terkait dengan implementasi suatu kegiatan.

Arnstein (1969) membagi partisipasi masyarakat dalam implementasi program pembangunan partisipatif berdasarkan Secara implisit, anak tangga partisipasi tersebut mengisyaratkan bahwa intervensi dari pemerintah diperlukan guna meyakinkan para pemangku

kepentingan dan sekaligus penerima manfaat pembangunan dalam menentukan pengambilan keputusan di antara mereka. Dengan kata lain, intervensi pemerintah dibutuhkan untuk memotivasi masyarakat dalam merealisasikan pembangunan dari bawah (*bottom-up approach*).

Analisis Pemangku Kepentingan

Analisis pemangku kepentingan bermanfaat dalam pengidentifikasian komunitas atau kelompok masyarakat yang paling banyak kena pengaruh (dampak) dari suatu kegiatan pembangunan (Race dan Millar 2006). Analisis ini juga bermanfaat dalam menentukan prioritas mengenai komunitas atau kelompok masyarakat yang dibutuhkan dalam implementasi kegiatan dan manfaat pembangunan bagi mereka.

Suatu kegiatan dapat memberikan manfaat bagi sebagian masyarakat, namun dapat pula merugikan sebagian masyarakat lainnya. Oleh karena itu, analisis pemangku kepentingan biasanya berhubungan dengan beberapa elemen seperti eksistensi kelompok masyarakat, dampak, dan konsekuensi yang muncul dari pelaksanaan program pembangunan.

Inti Analisis Pemangku Kepentingan

Race dan Millar (2006) menekankan beberapa intisari dalam analisis pemangku kepentingan yang perlu mendapatkan perhatian, yaitu: 1) pemangku kepentingan itu sendiri (individu atau kelompok yang memiliki atau terkena pengaruh dari kegiatan pembangunan), 2) partisipasi (keterlibatan), dan 3) keterkaitan sebagai bentuk dari partisipasi yang bersifat lebih dari sekedar konsultasi. Di samping itu, dalam analisis pemangku kepentingan

<p>perlu juga dipahami alur lingkaran operasionalisasi kegiatan mengingat implementasi program pembangunan umumnya memiliki dimensi sosial dalam setiap tahap pelaksanaannya. Partisipasi akan lebih mengena jika dapat melahirkan keputusan penting yang memiliki dampak dan bermanfaat nyata terkait dengan perubahan sosial ekonomi para pemangku kepentingan dari suatu kegiatan pembangunan pertanian.</p>	<p>diinformasikan, 3) peluang setiap tahap partisipasi terkait dengan situasi lingkungan, 4) spesifikasi kebutuhan sesuai dengan kondisi kelompok tidak mampu, terpisah, lokal, wanita, korporasi, dan lainnya, 5) variasi media, 6) ketersediaan data dan informasi bagi semua yang terlibat, 7) alokasi waktu dalam proses pembelajaran bersama secara partisipatif, 8) arus dan alur komunikasi, serta 9) evaluasi terhadap perolehan hasil dan tingkat kepuasan pemangku kepentingan.</p>
<p>Oleh karena itu, dalam rangka merangkul pemangku kepentingan, diperlukan beberapa upaya sebagai berikut.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) membangkitkan rasa kepemilikan pemangku kepentingan terhadap proses dan pencapaian hasil kegiatan, 2) meningkatkan hubungan dan pemahaman kolektif antarberbagai pemangku kepentingan, 3) meningkatkan kredibilitas pelaksanaan program pembangunan, 4) menggunakan pengetahuan dan pengalaman pemangku kepentingan, 5) mengembangkan kapasitas dan pemahaman antarpemangku kepentingan, dan 6) mengoptimalkan pengambilan keputusan dan perolehan hasil kegiatan (Race dan Millar 2006). 	<p>Namun demikian, beberapa faktor seperti kelemahan, keterbatasan, dan konflik harus dihindari dan dikelola guna memperlancar pelaksanaan pembangunan. Faktor-faktor tersebut antara lain berkaitan dengan waktu dan dana, dominasi dan perbedaan pendapat para pemangku kepentingan, ketersediaan informasi, keterampilan instruktur pelatihan, dan kemacetan implementasi kegiatan.</p>
<p>Beberapa hal perlu dipertimbangkan dalam proses memadupadankan partisipasi pemangku kepentingan dalam implementasi program pembangunan. Race dan Millar (2006) menjabarkannya sebagai berikut.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) kejelasan tujuan, 2) identifikasi pemangku kepentingan yang akan terlibat atau hanya sekedar 	<p>Oleh karena itu, perlu diperhatikan dan dipahami beberapa aspek seperti visi, perencanaan, tujuan dan sasaran, masukan, tindakan, hasil, dan perolehan hasil operasionalisasi kegiatan pembangunan. Proses tersebut meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) persiapan (identifikasi dan pemaduan pemangku kepentingan, identifikasi kerangka kerja dalam hal pengembangan informasi, pemahaman terhadap pengelola dan pengguna sumber daya, dan pemilihan opsi kegiatan),

- 2) implementasi (andil, penggunaan, dan stimulasi pengetahuan), dan
- 3) evaluasi terhadap proses dan perolehan hasil pelaksanaan program pembangunan pertanian (Arthur dan Garaway 2005).

Implementasi Analisis Pemangku Kepentingan

Secara garis besar, analisis pemangku kepentingan perlu mengakomodasi beberapa komponen (Race dan Millar 2006), yaitu:

- 1) komunitas atau kelompok masyarakat yang berhubungan dengan kepentingan suatu kegiatan,
- 2) isu utama berdasarkan pengalaman masyarakat,
- 3) dampak positif dan negatif kegiatan terhadap mata pencaharian masyarakat,
- 4) strategi untuk mengurangi atau menghindari dampak negatif kegiatan, dan
- 5) implementasi program aksi.

Crosby (1992) mengemukakan dua kata kunci dalam analisis pemangku kepentingan, yaitu kepentingan (*interest*) dan pengaruh (*influence*). Meskipun kepentingan cukup sulit didefinisikan, esensinya dapat diperoleh melalui analisis sosial (untuk pemangku kepentingan utama) dan dokumen kelembagaan (untuk pemangku kepentingan penunjang).

Secara ringkas, kepentingan yang dimaksud di antaranya terkait dengan harapan, manfaat, sumber daya, komitmen, potensi konflik, dan jalinan hubungan.

Selanjutnya, pengaruh berkaitan dengan kekuasaan terhadap kegiatan, termasuk di dalamnya pengawasan

terhadap keputusan yang dibuat dan fasilitasi pelaksanaan kegiatan sekaligus penanganan dampak negatifnya. Penilaian terhadap aspek pengaruh relatif sulit dilakukan dan perlu interpretasi khusus untuk mendalaminya. Namun, ada beberapa faktor yang dapat dijadikan acuan dalam menilai pengaruh tersebut.

Analisis pemangku kepentingan paling tidak selalu berkaitan dengan:

- 1) kelompok masyarakat sebagai basis kegiatan,
- 2) analisis dampak, dan
- 3) minimalisasi konsekuensi negatif dari pelaksanaan program pembangunan.

Konkretnya, rancangan analisis pemangku kepentingan mencakup:

- 1) daftar masyarakat atau kelompok masyarakat terkait dengan kepentingan kegiatan,
- 2) isu utama di kalangan masyarakat,
- 3) dampak positif dan negatif suatu kegiatan terhadap mata pencaharian masyarakat, dan cara meningkatkan atau mengurangi kedua dampak tersebut, dan
- 4) tindakan yang perlu dilakukan.

Identifikasi Pemangku Kepentingan

Identifikasi pemangku kepentingan merupakan hal mendasar yang harus dilakukan terlebih dahulu dalam analisis pemangku kepentingan terkait dengan implementasi program pembangunan. Neef (2005) menyarankan untuk membuat urutan topik kegiatan pembangunan sesuai dengan keberadaan pemangku kepentingan. Hal ini penting dalam rangka menghindari bias metode diagnostik jangka pendek, mematuhi kode etik

pekerjaan, dan membuat keseimbangan minat dan perhatian antarpemangku kepentingan. Untuk mendapatkan gambaran yang realistis tentang situasi tersebut, diperlukan penelitian yang menggabungkan metode kualitatif dan partisipatif yang pelaksanaannya relatif agak lebih lama dibandingkan metode penelitian konvensional.

Hasil identifikasi di atas sekaligus memuat tanggung jawab pemangku kepentingan, keragaan, dan indikator risiko dalam kaitannya dengan peran dan tugas pemangku kepentingan. Peran dan tugas tersebut seyogianya diimplementasikan dalam wacana kegiatan kelompok (bukan berbasis individu). Hal demikian penting dalam rangka menghindari variasi heterogenitas dan bias sosial terhadap kaum elit tertentu.

Transparansi kebijakan cukup penting dalam mengiringi peran dan tugas serta tanggung jawab pemangku kepentingan dalam implementasi program pembangunan. Realisasi dalam mewujudkan hal tersebut adalah dengan elaborasi bersama melalui curah pendapat (*brainstorming*) dan observasi (Bessettee 2005).

Teknik dan metodologi bukan yang terpenting, tetapi proses pendekatan dan pembelajaran merupakan elemen krusial bagi segenap pemangku kepentingan dalam menyikapi transparansi kebijakan pelaksanaan program pembangunan pertanian.

Persepsi Pemangku Kepentingan

Persepsi pemangku kepentingan perlu diperhatikan dalam pengintegrasian peran dan tugas pemangku kepentingan. Hal ini penting mengingat persepsi para pemangku

kepentingan berbeda antara satu dengan lainnya, baik individu maupun kelompok. Feldman (1996) mengemukakan bahwa persepsi tersebut dapat berupa pandangan terhadap kebijakan, program, kegiatan, dan upaya promosi yang dilakukan pihak eksternal terhadap masyarakat lokal. Oleh karena itu, pengetahuan tentang persepsi pemangku kepentingan mulai dari di mana mereka, apa yang mereka ketahui, apa yang mereka miliki, hingga apa yang mereka inginkan, merupakan elemen penting untuk memotivasi komitmen mereka dalam akselerasi kegiatan pembangunan pertanian. Dengan kata lain, ini adalah proses dalam rangka integrasi tugas dan peran pemangku kepentingan dalam suatu aksi kolektif (Gabriel 2002).

SIMPULAN

Dalam pengambilan keputusan pemerintah, *stakeholders* memiliki definisi yang beragam. Umumnya istilah *stakeholders* digunakan untuk mendeskripsikan komunitas atau organisasi yang secara permanen menerima dampak dari aktivitas atau kebijakan, di mana mereka berkepentingan terhadap hasil aktivitas atau kebijakan tersebut.

Pemangku kepentingan dalam pembangunan menjadi tiga kelompok. **Pertama**, pemangku kepentingan utama, yakni yang menerima dampak positif atau negatif (di luar kerelaan) dari suatu kegiatan. **Kedua**, pemangku kepentingan penunjang, adalah yang menjadi perantara dalam membantu proses penyampaian kegiatan. **Ketiga**, pemangku kepentingan kunci, yakni yang berpengaruh kuat atau penting terkait dengan masalah, kebutuhan, dan perhatian terhadap kelancaran kegiatan.

Pengaruh pemangku kepentingan dalam pengambilan keputusan pemerintah daerah dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori: Sifat partisipasi dalam pengambilan keputusan; Dasar partisipasi; dan Sumber-sumber pengaruh. Kategori *pertama* menunjukkan sifat partisipasi pemangku kepentingan dalam pengambilan keputusan. Aktif (yaitu dengan memengaruhi) atau pasif (yaitu dengan dipengaruhi). Kategori *kedua* mendefinisikan dasar dari pengaruh dan didasarkan pada dimensi kekuasaan/minat Freeman. Kategori *ketiga* menunjukkan di mana pengaruh pemangku kepentingan lingkungan berasal.

Para pemangku kepentingan harus terwakili secara khusus dalam rancangan organisasi, di mana mereka berpartisipasi dan sekaligus menjalani proses pembelajaran dalam pelaksanaan program pembangunan karena tidak semua pemangku kepentingan memiliki peluang dan kesempatan yang sama, karena sebagian dari mereka terbatas dalam hal kapasitas untuk berpartisipasi.

Pengembangan kapasitas pemangku kepentingan merupakan salah satu unsur efektif dalam memotivasi mereka untuk berpartisipasi. Berdasarkan hal ini, proses pembelajaran dan dukungan sistem yang memadai harus dirancang secara khusus untuk menjawab isu-isu yang relevan

DAFTAR PUSTAKA

Arnstein, S.R. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 35(4): 216–224.
 Arthur, R.I. and C.J. Garaway. 2005. Learning in action: A case from small waterbody fisheries in Lao PDR. *In J. Gonsalves, T. Becker, Jurnal Litbang Pertanian*, 26(3), 2007 99

Abzug, R. & Webb, N. (1999, December) Relationships between nonprofit and for-profit organizations: a stakeholders perspective. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28 (4),
 Atkinson, AA, Waterhouse JH & Wells, RB (1997, Spring). A stakeholders approach to strategic performance measurement. *Sloan Management Review*,
 Bowman, C., & Ambrosini, V. (2000, December). Value creation versus value capture: towards a coherent definition of value in strategy. *British Journal of Management*..
 Bryson, J. (1995). *Strategic planning for public and non-profit organization* (Rev. Ed). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
 Child, J. (1976). *Organisation design and performance: contingency theory and beyond*. Birmingham: Aston University.
 Daake, D., & Anthony, WP (2000, Summer). Understanding stakeholders power and influence gaps in a health care organization: an empirical study. *Health Care Management Review*, 25 (3), 94-107.
 Denzin, NK (1970). *The research act in sociology: a theoretical introduction to sociological method*. London: Butterworth & Co. Department of the Environment Transport and the Regions - DETR (1998). *Modernising local government: improving local services through best value*. London: Author.
 DiMaggio, PJ, & Powell, WW (1991). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *In WW Powell, & PJ DiMaggio (Eds). The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

<p>Donaldson, T., & Preston, LE (1995, January). The stakeholders theory of the corporation: concepts, evidences, and implications. <i>Academy of Management Review</i>, 20 (1)</p> <p>Freeman, RE (1984). <i>Strategic management: a stakeholders approach</i>. Massachusetts: Pitman.</p> <p>Greening, DW, & Gray. B. (1994, March). Testing a model of organizational response to social and political issues. <i>Academy of Management Journal</i>,</p> <p>Hannan, MT, & Freeman. J. (1977, Spring). The population ecology of organizations. <i>Amerika Journal of Sociology</i>, 82 (5), 929-964.</p> <p>Hardy, C. (1996, March). Understanding power: bringing about strategic change. <i>British Journal of Management</i>, 7 (special issue), S3-S16.</p> <p>Hawley, A. (1968). Human Ecology. In DL Sills (Ed) <i>International encyclopedia of the social sains</i>. New York: Macmillan.</p> <p>Hill, C., & Jones, TM (1992, March). Stakeholders-agency theory. <i>Journal of Management Studies</i>,</p> <p>Jones, TM, & Wicks, AC (1999, April). Convergent stakeholders theory. <i>Academy of Management Review</i>, 24 (2), 206-221.</p> <p>Joyce, P. (1999). <i>Strategic management for the public services</i>. Philadelphia: Open University Press.</p> <p>Kaler, J. (2002, August). Morality and strategy in stakeholders identification. <i>Journal of Business Ethics</i>.</p> <p>Meyer, JW, & Rowan, B. (1991). Institutionalized organizations: formal structure, myth, and upacara. In WS Powell, & PJ DiMaggio (Eds). <i>The new institutionalism in organizational analysis</i>. Chicago: The University of Chicago Press.</p>	<p>Mintzberg, H. (1983). <i>Power in and around organizations</i>. New Jersey: Prentice Hall, Inc.</p> <p>Mitchell, RK, Agle BR & Wood, DJ (1997, October). Toward a theory of stakeholders identification and salience: defining the principle of the who and what really counts. <i>Akademi Management Review</i>.</p> <p>Municipal Yearbook and Public Services Directory. (2002). <i>Municipal year book and public services directory</i> (Vol. I-II). London: Hemming Information Services.</p> <p>Oliver, C. (1990, April). Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. <i>Academy of Management Review</i>.</p> <p>Oliver, C. (1991, January). Strategic responses to institutional processes. <i>Academy of Management</i></p> <p>Oliver, C. (1997, October). Sustainable competitive advantage: combining institutional and resource- based views. <i>Strategic Management Journal</i>.</p> <p>Orrù, M., Briggart, NW, & Hamilton, GG (1991). Organizational isomorphism in East Asia. In W. S. Powell, & PJ DiMaggio (Eds). <i>The new institutionalism in organizational analysis</i>. Chicago: The University of Chicago Press.</p> <p>Savage, GT, Nix, TW, Whitehead, CJ, & Blair, JD (1991, May). Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. <i>Academy of Management Executive</i>.</p> <p>Scott, WR (1998). <i>Organizations rational, natural, and open systems</i> (4th ed). Jersey baru: Prentice-Hall Inc.</p> <p>Yin, RK (1994). <i>Case Study Research, design and methods</i> (2nd ed). Thousand Oaks: Sage Publikasi.</p>
---	--

