### PERTEMUAN 6

MAPPING STAKEHOLDERS

### DR. NOVITA TRESIANA,M.SI

PENDAHULUAN

**DESKRIPSI**

Bab kedua akan membahas stakeholders dalam proses kebijakan. Bab ini menjadi kerangka untuk temukenali stakeholders sebagai pihak yang akan berinteraksi dalam kebijakan. Pertanyaan bab ini dimulai dengan 1) bagaimana konsepsi pemetaan pemangku kepentingan dalam kebijakan melalui pembelajaran teknik-teknik untuk mengidentifikasi stakeholders kebijakan; 2) memetakan hubungan antar stakeholders.

**KOMPETENSI**

Setelah mengikuti pembelajaran ini peserta diharapkan mampu melakukan analisis pemangku kepentingan dalam proses kebijakan yang dinilai.

**INDIKATOR**

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat

1. Menjelaskan konsep stakeholders
2. Menyebutkan actor pemangku kepentingan
3. Menjelaskan tehnik tehnik mapping stakeholders

**TUJUAN PEMBELAJARAN**

1. Menjelaskan konsepsi stakeholders mapping);
2. Mengidentifikasi pemangku kepentingan dalam proses kebijakan;
3. Mengidentifikasi hubungan pemangku kepentingan dalam proses kebijakan

PENYAJIAN

1. KONSEPSI STAKEHOLDERS MAPPING DAN TEHNIK STAKEHOLDERS MAPPING

Sebuah Pergeseran Paradigma: Perlibatan *Stakeholders*

Sebelum berbicara jauh mengenai *stakeholders mapping* perlu kiranya memahami dan mencermati dinamika perubahan paradigma ilmu administrasi publik yaitu dari *government* ke *governance*. Pasalnya, salah satu poin penting dalam pergeseran paradigma tersebut adalah adanya perubahan aktor-aktor yang kemudian berperan dalam proses administrasi publik. Pergeseran paradigma dari *government to governance* yang telah terjadi didorong oleh dinamika permasalahan administrasi publik yang semakin kompleks.

Berbicara pergeseran paradigma tersebut tidak terlepas dari paradigma *Old Public Adminsitration* (OPA), *New Public Management* (NPM) serta *New Public Service* (NPS). Generasi awal paradigma administrasi publik biasa dikenal dengan *Old Public Adminsitration* (OPA) atau model administrasi publik tradisional. Prinsip dasar dari paradigma administrasi publik tersebut bermula dari bentuk artikulasi dari model birokrasi Max Weber. Mekanisme kontrol berpusat dari atas ke bawah begitu pula dengan pengambilan kebijakan.

Perkembangan selanjutnya, Woodrow Wilson memberikan sumbangsih pemikiran dengan melakukan dikotomi antara administrasi dan politik (Pfiffner: 2004). Gagasan tersebut muncul untuk mengurangi ruang bagi administrator untuk melakukan praktik nepotisme. Berdasarkan beberapa konsep yang muncul terkait administrasi publik, Guy Peters kemudian merangkum beberapa prinsip dari karakteristik model administrasi publik tradisional yaitu : sebuah *public service* yang apolitis, hierarki dan aturan, permanen dan stabilitas, sebuah institusi pelayan sipil, regulasi internal (B.G. Peters, 2001 dalam Pfiffner: 2004). Inti dari konsep administrasi publik tradisional adalah menempatkan negara menjadi aktor utama dalam penyelenggaraan urusan pemerintah.

Model administrasi publik tradisional dalam perkembangannya menimbulkan banyak kritik diantaranya adalah munculnya *monopholy state* dalam pelayanan publik, oleh karena itu muncullah *New Public Management* (NPM). Munculnya NPM merupakan sebuah reaksi dari kelemahan model administrasi publik tradisional (O’Flynn 2005a; Stoker 2006 dalam O’Flynn : 2007). Model NPM berusaha membongkar monopoli pelayanan, memperluas aktor penyedia layanan serta pendekatan manajemen yang lebih berorientasi pasar (Stoker 2006:45 dalam O’Flynn : 2007). Terkait dengan NPM tersebut, Hood (Hood,1991 dalam O’Flynn : 2007) merumuskan beberapa komponen yang menjadi kunci dari model tersebut yaitu, ditangani oleh manajemen profesional, adanya standar dan ukuran kinerja yang eksplisit, penekanan lebih besar pada kontrol *output*, agregasi dari unit-unit dalam sektor publik, kompetisi yang lebih besar pada sektor publik, gaya sektor publik dalam praktek manajemen, disiplin yang lebih besar dan penghematan dalam penggunaan sumber daya. Setelah itu giliran Hughes dalam papernya menyebutkan beberapa karakteristik dari NPM sebagai berikut : manajemen (hasil dan tanggung jawab manajerial) memiliki fungsi lebih tinggi dari pada administrasi (mengikuti struktur), prinsip ekonomi (ditarik dari teori *public choice,* teori p*rincipal–agent*, kontrak, kompetisi, serta teori perusahaan) dapat membantu manajemen publik, teori dan praktek manajemen modern (*flexibility in staffing and organisation*) dapat meningkatkan manajemen publik (Hughes,2006 dalam O’Flynn : 2007).

Pertanyaan yang kemudian muncul terkait kemunculan NPM adalah kesesuaiannya untuk diterapkan pada manajemen pemerintahan utamanya di negara berkembang. Bertolak dari pertanyaan tersebut muncullah paradigma baru yaitu *New Public Service* (NPS) yang pertama kali dikenalkan oleh Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt melalui tulisan yang berjudul “*The New Public Service, Serving not Steering*” yang pada intinya adalah sebuah kritik untuk tidak mengelola pemerintahan dengan prinsip bisnis karena perlu ada nilai-nilai demokrasi (Silviana:2012). Paradigma NPS didasarkan pada beberapa teori yaitu *democratic citizenship, models of community and civil society*, dan *organizational humanism and discourse theory* (Denhardt & Denhardt: 2000).

Pergeseran paradigma di atas pada intinya adalah sebuah transformasi dalam tata kelola pemerintahan yaitu dari *government to governance. State* tidak lagi menjadi aktor utama dalam pemerintahan. Bahkan dalam pidato guru besarnya, Agus Dwiyanto (2004) menawarkan sebuah khasanah pemikiran dalam memperluas lokus administrasi publik yang tidak hanya pada lembaga pemerintah namun juga pada semua lembaga yang *core* misinya adalah *publicness.* Secara komprehensif beliau menjelaskan pergeseran paradigma dari administrasi publik sebagai ilmu pemerintahan, administrasi publik sebagai ilmu kebijakan, serta administrasi publik sebagai ilmu *governance.* Sebagai ilmu pemerintahan, administrasi publik menjadikan lembaga- lembaga pemerintah sebagai aktor utama, kemudian sebagai ilmu kebijakan sebuah kebijakan dijadikan sebagai fokus dengan *state* sebagai aktor utama dalam setiap prosesnya. Paradigma yang sekarang ini dipakai dan membuat ilmu administrasi publik lebih leluasa dalam merespon fenomena yang terjadi adalah ilmu administrasi publik sebagai studi *governance* (Dwiyanto, 2004). Berbeda dengan paradigma sebelumnya, studi *governance* menempatkan aktor di luar pemerintah seperti LSM, swasta, organisasi masyarakat sipil untuk menjadi aktor dalam pengambilan kebijakan. Munculnya paradigma ini salah satunya didorong oleh menguatnya *democratic governance* yang memaksa ilmuwan administrasi publik untuk meredefinisi pandangan terkait aktor dalam pengambilan kebijakan. Oleh karena itu, dalam studi ini administrasi publik harus didorong untuk mengembangkan nilai-nilai *democratic governance.*

Dalam pidatonya, Agus Dwiyanto juga memunculkan istilah *governance bodies* sebagai lembaga non-pemerintah yang diberikan mandat serta kewenangan dalam pengambilan kebijakan. *Governance bodies* terdiri dari unsur pemerintah, masyarakat sipil dan dunia usaha (Dwiyanto, 2004). Pergeseran paradigma dari *government to governance* harus bisa dipahami dengan serius oleh seorang analis kebijakan. Schwab dan Kubler (2001) mengatakan bahwa konsep *governance* memiliki perbedaan dengan konsep *government* dalam beberapa hal.

Pertama dalam konsep *government* pembuatan kebijakan didominasi oleh instansi pemerintah sebagai aktor sentral, sedangkan dalam *governance* pembuatan kebijakan merupakan hasil konsensus dari berbagai aktor baik lokal, nasional maupun internasional. Instansi pemerintah hanya salah satu dari sekian banyak aktor. Perbedaan lain yang perlu diperhatikan, hubungan antara pemerintah dengan aktor kebijakan yang lain dalam konsep *government* bersifat komando, sedangkan dalam konsep *governance* hubungan tersebut lebih bersifat koordinatif. Dengan perubahan paradigma *government* kepada *governance*, maka para analis kebijakan wajib memahami siapa saja aktor kebijakan yang menjadi *stakeholder* dalam proses kebijakan.

Aktor Kebijakan

Dalam perspektif politik, analisis terhadap kebijakan harus terfokus pada aktor-aktor. Jika politik diartikan sebagai “Siapa, melakukan apa, untuk memperoleh apa”, maka aktivitas yang terjadi dalam proses kebijakan adalah satu bentuk kegiatan yang dilakukan aktor-aktor di lingkungan kebijakan yang erat kaitannya dengan politik (Kusumanegara, 2010). Aktor dalam dalam kebijakan publik dalam lingkup kebijakannya paling tidak dapat diidentifikasi dalam 3 jenis lingkungan kebijakan, yaitu: ***Pertama,*** Lokal, lingkup kebijakan bersifat lokal atau ada di tingkat daerah, yang sifatya teknis dan erat kaitannya dengan isu-isu lokal, kebijakannya dapat merupakan turunan (teknis atau implementatif) dari kebijakan yang ada di atasnya (makro); ***Kedua,*** Nasional, lingkup kebijakannya secara nasional dan berupa penggarisan masalah-masalah makro strategis guna mencapai tujuan nasional, dalam situasi dan kondisi tertentu; ***Ketiga,*** Internasional, lingkungan kebijakan yang luas, yang memiliki dampak terhadap lingkungan internasional (antar-negara). Isu yang diangkat berupa isu-isu global.

Proses kebijakan publik dipahami sebagai kegiatan sosio-politik yang dinamis dan berlangsung dalam sistem kelembagaan formal dan informal yang kompleks. Dengan demikian, proses kebijakan publik harus senantiasa terjaga konsistensinya (LAN, 2005). Berkaitan dengan hal ini, hubungan yang terjadi antar aktor dalam kebijakan publik memang bukan hal yang sederhana, dinamika yang terjadi terkadang bersifat kompleks. Para ahli memiliki pandangannya masing-masing dalam mengidentifikasi aktor-aktor dalam kebijakan publik. Menurut Winarno (2012: 126) aktor kebijakan publik dapat dibagi menjadi dua kelompok, yakni para pemeran resmi dan para pemeran tidak resmi. Yang termasuk ke dalam pemeran resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk ke dalam kelompok pemeran tidak resmi meliputi: kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu.

Dalam studi proses kebijakan, aktor-aktor kebijakan berasal dari berbagai macam lembaga yang tercakup dalam supra struktur politik maupun infra struktur. Para ahli mengidentifikasi aktor-aktor dengan berbagai macam sebutan, yaitu: Legislator, Eksekutif, Lembaga Peradilan, Kelompok Penekan, Partai Politik, Media Massa, Organisasi Komunitas, aparat administrasi atau birokrasi, kelompok *Non Govermental Organization* (NGO), kelompok swasta, kelompok *think tank,* dan kabinet bayangan (Anderson, 1979; Ripley, 1985; Guy Peter dalam Sugiono, 1993, dalam Kusumanegara, 2010). Aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat dibagi menjadi kelompok formal dan kelompok non formal. Kelompok formal biasanya terdiri dari aktor resmi yang mempunyai kekuasaan untuk membuat kebijakan seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan pada aktor non formal terdiri dari masyarakat baik individu, kelompok kepentingan maupun aktor partai politik. Menurut Howlett dan Ramesh (1995:50-59) beberapa aktor atau organisasi yang berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan, antara lain: Eksekutif dan legislatif yang dihasilkan melalui pemilihan umum *(elected officials)*; Pejabat atau birokrat yang diangkat *(appointed officials)*; Kelompok kepentingan *(interest group)*; Organisasi peneliti; dan Media massa. Selain lima hal tersebut, aspek lain yang berpengaruh dalam kebijakan publik antara lain: Bentuk organisasi negara; Struktur birokrasi; Organisasi kemasyarakatan; Kelompok bisnis. Sedangkan Moore (1995: 112) secara umum aktor yang terlibat dalam permusan kebijakan publik yaitu, aktor publik, aktor privat dan aktor masyarakat *(civil society).* Ketiga aktor ini sangat berperan dalam sebuah proses penyusunan kebijakan publik.

Selanjutnya Lindblom dalam Agustino (2008:41) menyebutkan aktor pembuat kebijakan, dalam sistem pemerintahan demokratis, merupakan interaksi antara dua aktor besar, yaitu *Inside Government Actors* (IGA) dan *Outside Government Actors* (OGA). Para aktor pembuat kebijakan ini terlibat sejak kebijakan publik itu masih berupa isu dalam *agenda setting* hingga proses pengambilan keputusan berlangsung. Aktor yang termasuk dalam kategori IGA adalah presiden, lembaga eksekutif (staf khusus pemerintahan), para menteri dan aparatur birokrasi serta parlemen (lembaga legislatif). Sedangkan yang termasuk dalam kategori OGA diantaranya, kelompok kepentingan dan kelompok penekan, kelompok akademis, militer, partai politik, *private sector*, media massa, serta NGO.

### Gambar 3.1. Aktor dan Jenis Institusi (Kingdom, 1995)



ADMINISTRATION

GOVERNMENT

ACTORS

OUTSIDE GOVERNMENT

NGO

PRIVATE SECTORS

ELECTIONS RELATED PARTICIPANTS

THE MEDIAS

ACADEMICS/RESEARCHERS/CONSULTANS

INTEREST GROUPS

PARLIAMENT

POLITICAL APPOINTEES

BUREUCRATS

PRESIDENT STAFS

PRESIDENT

Pemetaaan Stakeholders

Pemetaan *stakeholder* merupakan salah satu proses penting dalam tata kelola pemerintahan yang demokratis. Sebelum pembahasan yang lebih lanjut tentang apa itu definisi pemetaan *stakeholder*, sebaiknya konsep dari *stakeholder* itu sendiri harus dipahami dengan baik. Sampai saat ini, banyak pemikir-pemikir terdahulu yang memberikan definisi berbeda tentang apa yang dimaksud dengan *stakeholder*. Freeman (1984) dalam Reed (2009) memberikan definisi *stakeholder* sebagai pihak yang terpengaruholeh kebijakan dan pihak yang dapat mempengaruhi kebijakan (“*...who is affected by the decisions and actions they take, and who has the power to influence their outcome, i.e. stakeholders”).* Dari definisi Freeman tersebut dapat dikatakan juga bahwa *stakeholder* adalah *who affect or are affected by a decision or action.*

World Health Organization (WHO) memberikan definisi *stakeholder* sebagai berikut: “*who may be directly or indirectly affected by the process or the outcome”.* Selain kedua definisi sebelumnya, menurut Eden and Ackerman (1998) dalam Bryson (2002) *stakeholder* adalah “*people or small groups with the power to respond to, negotiate with, and change the strategic future of the organization”.*

Dari beberapa definisi yang disebutkan sebelumnya, dapat dilihat bahwa para pemikir terdahulu memiliki kesamaan atau terdapat kata kunci dari definisi *stakeholder* yang diberikan. Kata kunci tersebut adalah pengaruh. Berdasar beberapa definisi tersebut, secara sederhana *stakeholder* dapat dipahami sebagai pihak yang dapat terpengaruh dan/atau mempengaruhi dalam sebuah keputusan. Jika dikaitkan dalam konteks kebijakan publik, maka *stakeholder* adalah pihak yang terpengaruh dan/ mempengaruhi sebuah kebijakan publik.

Pembahasan selanjutnya adalah tentang konsep pemetaan *stakeholder*. Menurut WHO (2007) pemetaan *stakeholder* adalah teknik yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi dan menilai kepentingan dari pihak-pihak kunci, kelompok, atau institusi yang dapat mempengaruhi kesuksesan dari sebuah kegiatan. Hasil dari pemetaan *stakeholder* setidaknya dapat memberikan informasi penting berikut ini: (1) siapa saja yang akan dipengaruhi; (2) siapa saja yang dapat mempengaruhi baik dalam proses maupun hasil dari sebuah kegiatan; (3) pihak mana saja yang harus dilibatkan,dan (4) kapasitas siapa yang perlu ditingkatkan untuk menjadikan mereka terlibat dalam sebuah kegiatan.

Pemetaan *stakeholder* dapat membantu dalam penilaian lingkungan kegiatan dan dapat menentukan cara terbaik untuk bernegosiasi dalam diskusi tentang kegiatan. Hasil dari pemetaan *stakeholder* adalah sebagai berikut:

1. Gambaran tentang kepentingan para *stakeholder*s dalam kaitannya dengan perumusan atau implementasi kebijakan;
2. Identifikasi adanya potensi konflik antara *stakeholder* karena kepentingan yang berbeda yang dapat mengancam keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan;
3. Membantu memetakan struktur hubungan antara *stakeholder* sehingga dapat dijadikan bahan pertimbangan untuk menyusun kerjasama atau koalisi;
4. Membantu dalam merumuskan jenis partisipasi yang diharapkan dari
5. *stakeholder* yang berbeda.

Terkait dengan perumusan kebijakan publik, seperti yang sudah disebutkan sebelumnya bahwa pemetaan *stakeholder* merupakan proses penting dalam perumusan, kebijakan. Schmeer (1999) mengatakan pemetaan *stakeholder* penting dilakukan karena para pembuat kebijakan dapat mengidentifikasi aktor penting dalam proses pembuatan kebijakan dan mengkaji pengetahuan, kepentingan, posisi, sikap mereka terhadap kebijakan. Interaksi antara pembuat kebijakan dan *stakeholder* dapat meningkatkan dukungan terhadap program atau kebijakan. Bila pemetaan *stakeholder* dilakukan sebelum sebuah kebijakan dan program diimplementasikan, pembuat kebijakan dapat mengidentifikasi kesalahpahaman terhadap kebijakan dan program. Sementara itu, Golder (2005) berpendapat bahwa pemetaan *stakeholder* dapat mengidentifikasi ketertarikan para *stakeholder* terhadap kebijakan atau program; mengetahui potensi konflik atau risiko dari kebijakan; membangun relasi dengan *stakeholder* serta dapat mengurangi risiko kegagalan sebuah kebijakan.

Tehnik Tehnik Mapping Stakeholders

***The Participation Planning Matrix***

Teknik pemetaan *stakeholder* relevan dengan perencanaan partisipasi *stakeholder*. Teknik *participation planning matrix* secara khusus bertujuan untuk merancang jenis partisipasi *stakeholder*. Partisipasi tersebut dilakukan dalam bentuk yang paling sederhana yaitu pemberi-an informasi hingga pemberdayaan *stakeholder* dengan memberikan wewenang dalam pengambilan keputusan. Untuk lebih memahami teknik *participation planning matrix,* dapat dilihat pada tabel berikut ini:

### Tabel 3.1. Participation Planning Mix

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Fungsi/ kegiatan manajemen stratejik | Sarana Pendekatan *Stakeholder* | | | | |
|  | Inform | Konsultasi | Keterlibatan | Kerjasama | Pemberdayaan |
|  | Janji: akan terus memberikan informasi | Janji: memberikan informasi, mendengarkan dan memberikan *feedback* input anda  mempengaruhi keputusan | Janji: menjamin pemikiran anda dipertimbangkan dalam alternatif pengambilan keputusan dan berikan *feedback* tentang  bagaimana input anda mempengaruhi keputusan | Janji: akan memasukkan nasehat rekomendasi anda semaksimal mungkin | Janji: kami akan melaksanakan keputusan anda |
| Mengorganisir  partipasi |  |  |  |  |  |
| Menciptakan gagasan untuk  melakukan intervensi stratejik |  |  |  |  |  |
| Membangun koalisi pemenangan  proposal |  |  |  |  |  |
| Implementasi dan monitoring dan evaluasi intervensi  strategis |  |  |  |  |  |

Sumber: Bryson, 2004

***Bases of Power and Directions of Interest Diagram***

#### Gambar 3.2. Bases of Power and Directions of Interest Diagram

SUPPORT MECHANISM

**THE PLAYER**

Why they “see” the lenses they use to interpret your behaviour

DIRECTIONS OF INTEREST

Their view of your impact on their aspirations

BASES OF POWER

Avaiable sanctions

Sumber: Bryson, 2004

Diagram tersebut bertujuan untuk melihat sumber atau basis kekuasaan/*power*/wewenang dan kepentingan yang hendak dicapai. *Power* dapat berasal dari akses anggaran, pendanaan, dukungan massa, atau pengendalian berbagai jenis kontrol atau sanksi misalnya kewenangan mengatur, pemberian suara/dukungan di parlemen, dsb. Sedangkan *directions of interest* melihat sejauh mana kepentingan *stakeholder* terhadap organisasi. Terdapat dua alasan untuk membangun diagram tersebut, yaitu: Pertama, untuk memahami kesamaan landasan atau sumber kekuasaan *stakeholder*. Kedua, untuk mengetahui bagaimana *stakeholder* akan memajukan kepentingannya dengan berbekal kekuasaan yang dimiliki.

***Stakeholder Issue Interrelationship Diagrams***

Teknik ini digunakan untuk menganalisis hubungan berbagai jenis *stakeholder* berkaitan dengan berbagai isu kebijakan dan bagaimana berbagai *stakeholder* tersebut berhubungan satu dengan yang lain. Selain itu, teknik ini juga bertujuan untuk mengetahui bagaimana potensi kerjasama dan konflik antar *stakeholder*.

#### Gambar 3.3. Stakeholder-Issue Interrelationship Diagram



Issue 1

Issue 3

Group

C

Group

B

Group

D

Group A

A’

Issue 2

A

Group

I

Group

E

Group

F

Group

H

Issue 4

Group

G

Panah dalam diagram menunjukkan bahwa *stakeholder* memiliki *interest* pada isu, meskipun spesifik *interest* berbeda antar *stakeholder*, dan *interest* tersebut memungkinkan terjadinya konflik antar *stakeholder*. Panah dalam diagram harus diberi label sebelumnya untuk menunjukkan *interest* di setiap kasus yang ada. Selain itu, pelabelan dapat menunjukkan secara jelas apakah *interest* tersebut merupakan konflik atau bukan

***Problem-Frame Stakeholder Maps***

**Gambar 3.4. *Problem-Frame Stakeholder Maps***

S

u p p o r t

High

High

High

O

p p o s i t i o n

Low

Low

|  |  |
| --- | --- |
| Weak Supporters | Strong Supporters |
| Weak Opponents | Strong Supporters |

Sumber: Bryson, 2004

Teknik ini dapat digunakan untuk memahami definisi permasalahan sehingga dapat membantu membangun koalisi pemenangan. Analisis ini diperlukan untuk merumuskan cara untuk mendefinisikan permasalahan sehingga dapat memotivasi aksi oleh koalisi *stakeholder* untuk melindungi *stakeholder* selama implementasi (implementasi kebijakan). Perumusan/definisi permasalahan ini sangat penting, karena: pertama, untuk merumuskan solusi yang sesuai dengan harapan *stakeholder*; kedua, perumusan permasalahan juga bermanfaat untuk membangun dukungan *stakeholder* pada saat implementasi.

***Policy Implementation Mapping***

Keberhasilan implementasi sebuah kebijakan ditentukan dari pemahaman atas *stakeholder* yang mendukung dan yang menen-tang. Kedua kelompok tersebut harus dipahami dengan baik dalam:

1. kepentingannya : hal hal yang diperjuangkan atau dianggap penting oleh *stakeholder*.
2. sumber daya : sumber daya apa yang akan digunakan oleh *stakeholder* guna memperjuangkan kepentingan mereka.
3. *channel* : saluran melalui mana para *stakeholder* akan bertindak dalam memperjuangkan kepentingan mereka.
4. kemungkinan partisipasi : besarnya kemungkinan mereka akan berpartisipasi atau bersikap terkait dengan kepentingan mereka.
5. tingkat pengaruh : pengaruh yang akan didapat dari penguasaan sumber daya atau partisipasi *stakeholder*.
6. implikasi : implikasi pengaruh *stakeholder* terhadap strategi implementasi kebijakan.
7. *action* : tindakan yang perlu kita lakukan untuk mensikapi atau mengantisipasi *stakeholder* dengan pengaruh yang mereka miliki.

### Tabel 3.2. Ethical Analysis Grid

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Kategori  *Stakeholder* | Kepentingan | Sumber daya | Channel | Kemungkinan partisipasi | Tingkat pengaruh | Implikasi | Action |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |

Sumber; Bryson, 2004

Teknik ini dapat digunakan untuk menjelaskan dengan cepat tentang siapa dan apa yang dinilai secara etika atau dianggap etis. Penggunaan teknik ini dapat membantu memenuhi aspek *deontological* (*duty based*) dan *teleological* (*results-oriented obligations).* Hasil dari penggunaan teknik ini dapat menunjukkan proposal dan pilihan yang harus dieliminasi berdasarkan pertimbangan etis.

*Power Versus Interest Grid*

**Gambar 3.5. Kuadran *Power vs Interest Grid***

High

Power

Low

Low

High

|  |  |
| --- | --- |
| Subjects | Players |
| Crowd | Contest Setters |

Sumber: Eden and Ackermann (1998, 122)

*Power* serta *interest* menjadi fokus utama dalam teknik analisis model *grid*. *Power* bisa berasal dari potensi *stakeholder* untuk mempengaruhi kebijakan atau organisasi yang berasal dari kekuasaan berbasis kedudukan atau sumber daya mereka dalam organisasi, atau mungkin pengaruh mereka yang berasal dari kredibilitas mereka sebagai pemimpin atau ahli. Sedangkan *interest* seorang *stakeholder* terhadap sebuah kebijakan atau proyek tertentu akan diukur melalui tingkat keaktifannya.

Setelah dilakukan pemetaan *power* serta *interest* dari tiap *stakeholder*, hal yang penting untuk dilakukan adalah dalam menentukan intervensi serta langkah-langkah yang perlu dilakukan terhadap *stakeholder* yang sudah berhasil dipetakan. Gambaran terkait intervensi yang harus dilakukan terhadap *stakeholder* yang telah diketahui *power* serta *interest*-nya dapat dilihat dari ilustrasi di bawah ini:

### Gambar 3.6. Jenis aktor dalam Setiap Kuadran

High

Level of interest

Low

Low

P

o w e r

High

|  |  |
| --- | --- |
| C  Keep Satisfied | D  Key Players |
| A  Minnimal Effort | B  Keep Informed |

Sumber: Mintzberg, 1999

Keterangan:

* + 1. *crowd* (lemah dalam *power* serta *interest).*
    2. *context setters* (memiliki *power* akan tetapi hanya memiliki *direct interest* yang kecil).
    3. *subjek* yaitu *stakeholder* yang memiliki *interest* tapi dengan *power* yang kecil.
    4. *player* yaitu *stakeholder* yang memiliki *power* dan *interest* secara signifikan.

Pemangku kepentingan di sektor A tidak memiliki *interest* yang tinggi dalam keputusan organisasi juga *power* yang rendah untuk mempengaruhi dan memberikan dampak yang besar. Namun demikian, organisasi tetap harus menjaga kelompok ini mendapatkan informasi dalam batas yang diperlukan, tetapi tidak harus berinvestasi terlalu banyak ke mereka. Pemangku kepentingan di Sektor B memiliki *interest* yang tinggi dalam merespon semua keputusan organisasi meskipun sebenarnya mereka tidak memiliki *power* yang besar untuk mempengaruhi. *Stakeholder* ini bisa dijadikan sebagai sekutu dalam mendukung kebijakan tertentu. Oleh karenanya penting untuk menginformasi-kan isu-isu yang mereka minati.

Pemangku Kepentingan di sektor C biasanya adalah investor atau legislatif. Mereka berperilaku pasif dan menunjukkan rendahnya *interest* dalam urusan perusahaan. Menghadapi tipe *stakeholder* seperti ini perlu untuk menganalisis potensi minat dan reaksi kelompok-kelompok ini dalam semua perkembangan penting dalam organisasi, dan melibatkan mereka sesuai dengan kepentingan mereka. *Stakeholder* yang terpenting dan berapa pada sektor D sebagai *key player* harus dilibatkan dalam semua perkembangan organisasi (Mintzberg, 1999).

* 1. RANGKUMAN

*Stakeholders mapping* memudahkan analis kebijakan dalam memperoleh gambaran aktor-aktor beserta kepentingannya yang perlu diakomodasi. Penguasaan materi konsepsi kebijakan publik dan metodologi kajian kebijakan menjadi dasar yang penting dalam mempelajari *stakeholders mapping*.

Proses *stakeholder mapping* dalam penulisan ini dilakukan dengan beberapa tahapan yang tiap-tiap tahapannya menghasilkan sebuah narasi sebagai berikut; Pemetaan aktor yang terlibat, Pembagian kelompok pemerintah dan non-pemerintah, *Participation Planning Matrix,* Membagi sebaran rencana partisipan sesuai tupoksi, *Bases of Power and Directions of Interest,* Mencari sumber kekuatan dan elemen-elemen pendukung, secara tidak langsung membagi berdasarkan tugas dan wewenang, *Stakeholder Issue Interelationship,* Menyelidiki ada atau tidaknya konflik berdasarkan isu tujuan aktor terlibat, *Ethical Analysis Grid,* Menjelaskan dengan cepat tentang apa dan siapa yang dinilai secara etika atau dianggap etis menghasilkan proposal dan pilihan yang harus dieliminasi berdasarkan pertimbangan etis, *Kuadran Power* vs *Interest Grid.*

PUSTAKA RUJUKAN

Aligica, Paul Dragos. 2006. *Institutional and Stakeholder Mapping*: Frameworks for Policy Analysis and Institutional Change. Public Organiz Rev (2006) 6: 79– 90.

Anderson, James E. (1975). *Public Policy Making: Basic Concept in Political Sciences*. New York: Praeger University Series.

Bryson, John M. 2003. *What To Do When Stakeholders Matter: A Guide to Stakeholder Identification and Analysis Techniques.* University of Minnesota.

Bryson, John, M. 2002. *What To Do When Stakeholders Matter: Stakeholder Identification and Analysis Techniques.* Minneapolis: University of Minnesota.

Dendhardt, Robert B & Denhardt, Janet Vinzant. 2000. The new Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration review November/desember 2000, Vol 60, No. 6*

Dwiyanto, Agus. 2004. Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: Dari *Government* ke *Governance.* Di sampaikan dalam acara pengukuhan guru besar Prof. Dr Agus Dwiyanto, MPA pada tanggal 21 agustus 2004

Dwiyanto, Agus. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif dan Kolaboratif.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

FrameWork Institute. 2002. *Framing Public Issues.* Washington DC: FrameWorks Institute.

Hill, Michael. (ed). 1993. *The Policy Process: A Reader*. New York: HarvesterWheatsheaf.

Howlett, Michael, Ramesh, M. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Canada: Oxford University Press.

Julius Court, Enrique Mendizabal, dan David Osborne. 2007. *Policy Engamenet: How Can CSO Advocacy Can Be More Effective.* Overseas Development Institute (ODI)-Research and Policy Development (RAPID).

Kusumanegara, Solahuddin. 2010. *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.

Lembaga Administrasi Negara. 2005. *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.* Jakarta: LAN.

Martini, Maira. 2012. *Influence of Interest groups on policy Making*. Transparency International

Mathur, Vivek N dkk. 2007*. Defining, identifying and mapping stakeholders in the assessment of urban sustainability.*

Mintzberg, H. 1999. Who Should Control Operation ? In: Minzberg., H. Quinn, J.B. & Ghoshal, S. The Strategy Process. Harlow.: Pearson Education Ltd

Moore, J.F. 1995. *The Death of Competition, Leadership & Strategy in the Age of Business Ecosystem*. Harper Business.

Nicole Kennon, Peter Howden and Meredith Hartley (2009), *Who Really Matters?*

*A stakeholder analysis tool*, Extension Farming Systems Journal, Vol 5 No 2.

Nugroho, Riant. 2014. *Public Policy: Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan*. Jakarta: Elex Media Computindo.

O’Flynn, Janine. 2007. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*. The Australian Journal of Public Administration, vol. 66, no. 3, pp. 353–36.*

Perdana, Novrian Satria. 2019. *Implementasi PPDB Zonasi Dalam Upaya Pemerataan Akses dan Mutu Pendidikan*. Jurnal Pendidikan Glasser Vol 3 No 1.

Pfiffner, James P. 2004. *Traditional Public Administration Versus The New Public Management: Accountability Versus Efficiency*

Reed, Mark S, et.al. 2009. *Who’s in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management.* Journal of Environmental Management 90 (2009). Page 1933–1949.

Schiffer, Eva. 2007. *Net-Map Toolbox Influence Mapping of Social Networks*. Greece:International Food Policy Research Institute.

Senjaya, Sasa Djuarsa, dkk. 2007. *Teori Komunikasi.* Jakarta: Universitas Terbuka. Silviana, Septinia Eka. 2012. *Perjalanan Old Public Administration (OPA), New*

*Public Management (NPM) hingga New Public Service (NPS)*

West, Jonathan, P, and Bowman, James, S. 2004. *Stakeholder Analysis of Civil Service Reform in Florida: A Descriptive, Instrumental, Normative: Human Resource Management Perspective.* Sage Publications. State&Local Government Review, Vol. 36, No 1.

Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus.* Jakarta: CAPS.

World Health Organization. Health Service Planning and Policy Making: A toolking for Nursen and Midwives. (Module 2 *Stakeholder* Analysis and Networks).

* 1. GLOSSARI

|  |  |
| --- | --- |
| *Action* | Tindakan yang perlu analis lakukan untuk mensikapi atau  mengantisipasi pemangku kepentingan dengan pengaruh yang mereka miliki |
| *Appointed officials* | Pejabat atau birokrat yang diangkat |
| *Channel* | Saluran melalui mana para pemangku kepentingan akan  bertindak dalam memperjuangkan kepentingan mereka |
| *Context setters* | Aktor yang memiliki kekuatan akan tetapi hanya memiliki ketertarikan langsung yang kecil |
| *Crowd* | Aktor yang lemah dalam *power* serta *interest* |
| E*lected officials* | Eksekutif dan legislatif yang dihasilkan melalui pemilihan umum |
| *Evidence* | Bukti mendukung |
| *Frame* | Sebagai kepingan-kepingan perilaku yang membimbing individu dalam membaca realitas |
| *Government* | (Pemerintah) sebagai aktor, merupakan pemeran strategis dalam proses kebijakan publik |
| *Governance bodies* | Sebagai lembaga non-pemerintah yang diberikan mandat serta  kewenangan dalam pengambilan kebijakan, terdiri dari unsur pemerintah, masyarakat sipil dan dunia usaha. |
| Implikasi | Pengaruh pemangku kepentingan terhadap strategi  implementasi kebijakan |
| *Inside*  *Government Actors* (IGA) | Aktor yang termasuk dalam kategori IGA adalah presiden,  lembaga eksekutif (staf khusus pemerintahan), para menteri dan aparatur birokrasi serta parlemen (lembaga legislatif) |
| *Interest group* | Kelompok kepentingan |
| *New Public Management* (NPM) | Model NPM berusaha membongkar monopoli pelayanan, memperluas aktor penyedia layanan serta pendekatan manajemen yang lebih berorientasi pasar |
| *New Public Service* (NPS) | Paradigma NPS didasarkan pada beberapa teori yaitu *democratic citizenship, models of community and civil society*, dan *organizational humanism and discourse theory*. |
| *Old Public Adminsitration*  (OPA) | Model administrasi publik tradisional. Prinsip dasar dari paradigma administrasi publik tersebut bermula dari bentuk  artikulasi dari model birokrasi Max Weber. Mekanisme kontrol |

|  |  |
| --- | --- |
|  | berpusat dari atas ke bawah begitu pula dengan pengambilan kebijakan. |
| *Outside Government Actors* (OGA) | Merupakan aktor di luar pemerintah yang memiliki peran penting dalam proses kebijakan publik |
| *Stakeholders*  *mapping* | Pemetaan peran pemangku kepentingan |
| Subjek | Pemangku kepentingan yang memiliki ketertarikan tapi dengan kekuatan yang kecil. |
| *Player* | Pemangku kepentingan yang memiliki kekuatan dan ketertarikan secara signifikan. |

**LATIHAN**

1. Apa manfaat stakeholders mapping dalam analisis kebijakan publik?
2. Dalam aplikasi teknik stakeholders mapping, apakah analis kebijakan harus menggunakan satu teknik tertentu atau menggunakan beberapa teknik? Mengapa?
3. Mengapa aktor-aktor di luar pemerintah (non formal) perlu diperhitungkan dalam stakeholders mapping?