

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

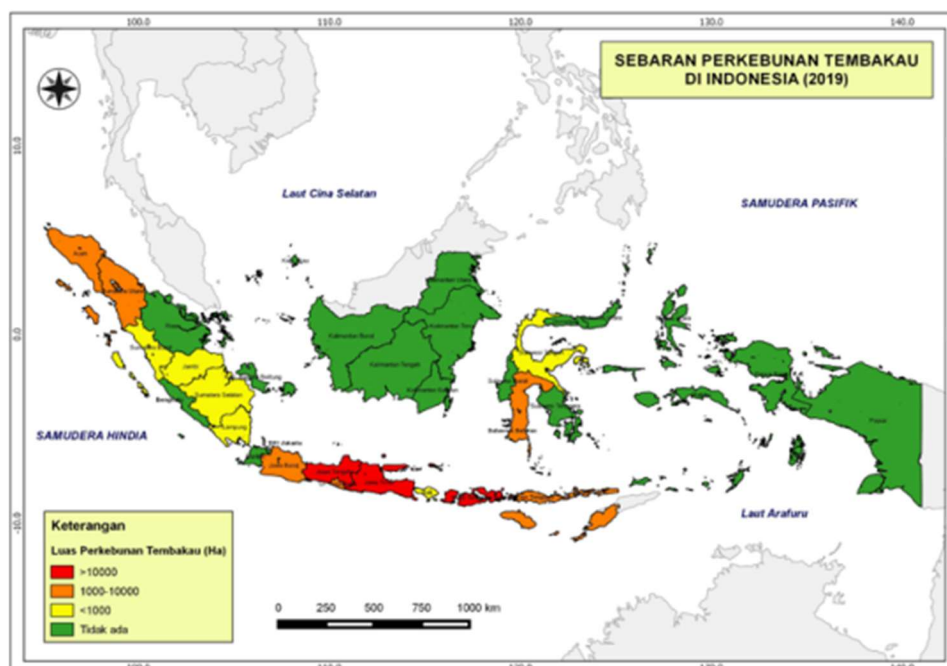
Indonesia merupakan negara kepulauan dengan keragaman penduduk dan budaya dan sumber daya alam yang sangat tinggi. Sejak masa kolonial hingga saat ini, Indonesia juga dikenal sebagai penduduk yang berpenghasilan di bidang pertanian atau negara agraria. Luas daratan Indonesia dari Sabang sampai Merauke mencapai 1.892.410,09 km² yang digunakan untuk pengembangan kawasan Kota/Kabupaten, perumahan bagi penduduk, industri, pertanian dan lain-lain. Dalam upaya mendorong pembangunan ekonomi nasional, pemerintah memiliki peran yang sangat strategis, mulai dari menciptakan kesempatan kerja bagi masyarakat, menyediakan perlindungan ketenagakerjaan, hingga menghadirkan berbagai sarana dan prasarana yang mendukung kegiatan ekonomi.

Indonesia merupakan negara dengan penduduk yang notabene bermata pencaharian petani. Berdasarkan data tahun 2023 dari Badan Pusat Statistik serta Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, total luas lahan pertanian mencapai 36.817.086 hektar dengan luas sawah 7.105.145 hektar, tegal 12.393.092, ladang 5.188.658 dan lahan yang sementara tidak diusahakan 11.771.388, sedangkan luas tanaman perkebunan di Indonesia tahun 2023 adalah 25.789.700 hektar.

Meskipun berbagai kebijakan pembangunan nasional telah dijalankan, terutama dalam bidang ekonomi, pola pelaksanaannya hingga saat ini masih lebih menekankan pada pendekatan yang bersifat sentralistik. Kondisi tersebut

menyebabkan arah pembangunan sering kali tidak sepenuhnya sejalan dengan kebutuhan nyata di tingkat daerah. Dampaknya, hasil pembangunan yang diharapkan belum menunjukkan kemajuan yang berarti, karena potensi lokal di berbagai daerah belum dimanfaatkan secara optimal sesuai dengan kondisi dan tantangan spesifik masing-masing wilayah. Dalam rangka mendorong keberhasilan ekonomi daerah, Kabupaten Temanggung yang terletak di Provinsi Jawa Tengah memiliki mayoritas penduduk yang berprofesi sebagai petani. Salah satu komoditas unggulan yang dihasilkan secara musiman di wilayah ini adalah tembakau. Di Indonesia, jumlah petani tembakau ada 541.474 dengan luas lahan yang ditanami tembakau pada tahun 2024 dapat mencapai 221.290 hektar atau sekitar 0,86%. Adapun sebaran luas lahan dan daerah penghasil tembakau terbesar di Indonesia, yaitu :

Gambar 1. 1 Peta Sebaran Perkebunan Tembakau di Indonesia Tahun 2019



Sumber : Komunitas Kretek

Luas lahan dan hasil produksi daerah penghasil tembakau terbesar pada tahun 2023 yaitu Provinsi Jawa Timur dengan luas lahan sebesar 90,6 ribu hektar atau sekitar 47% dari besaran luas lahan pertanian tembakau di Indonesia, disusul oleh Provinsi Jawa Tengah dengan 50 ribu hektar atau sekitar 26% dan Provinsi Nusa Tenggara Barat dengan luas lahan 34.3 ribu hektar atau 18%. Adanya data tersebut tidak mengherankan jika negara Indonesia ini menempati urutan ke 4 (empat) sebagai penghasil tembakau di dunia dengan luas lahan mencapai 204.933 Hektar dengan total hasil produksi tembakau 225.579 ton pada tahun 2022. Produk tembakau Indonesia mampu menyumbangkan 3,99% daun tembakau dari pasokan global, selain itu industri rokok juga menyumbang penerimaan negara sebesar Rp 148 triliun.

Hasil panen tembakau beserta produk turunannya menjadi salah satu komoditas unggulan dalam sektor perdagangan dan industri nasional Indonesia. Komoditas ini termasuk dalam segelintir hasil pertanian rakyat yang mampu bertahan dan berkembang sejak masa penjajahan hingga kini. Salah satu faktor yang memperkuat posisinya adalah karakteristik khas tembakau Indonesia, seperti kretek, yang tidak ditemukan di negara lain.

Bersumber dari Badan Pusat Statistik, Jawa Tengah merupakan provinsi dengan urutan kedua setelah Jawa Timur dalam luas lahan, dan urutan ketiga dalam produksi tembakau, dengan rata-rata produksi tahun 2019-2023 yaitu 53,50 ton.

Tabel 1. 1 Sebaran Luas Lahan dan Hasil Produksi Daerah Penghasil Tembakau Terbesar Tahun 2023

No.	Provinsi	Luas Daerah Lahan (dalam ribuan hektar)	Persentase Luas Lahan	Hasil Produksi (ton)	Persentase Hasil Produksi
1.	Jawa Timur	90.6	47%	109.300	45,65%
2.	Jawa Tengah	50	26%	52.700	22,07%
3.	Nusa Tenggara Barat	34.3	18%	60.600	25,37%

Sumber : Badan Pusat Statistik, diolah peneliti tahun 2025

Kabupaten Temanggung dikenal sebagai salah satu sentra utama produksi tembakau di wilayah Provinsi Jawa Tengah. Wilayah ini terletak di antara Gunung Sumbing dan Gunung Sindoro, dengan kondisi alam yang masih terjaga kelestariannya. Julukan *Kota Tembakau* disematkan kepada Temanggung karena banyaknya petani tembakau serta perannya sebagai salah satu sentra penghasil tembakau rajang terbesar dengan kualitas yang diakui hingga tingkat internasional. Selain itu, daerah ini juga menjadi pusat agrobisnis di Jawa Tengah, dengan luas areal perkebunan mencapai 19.687 hektar atau sekitar 34,69 persen dari total lahan tembakau di provinsi tersebut pada tahun 2019, serta produksi tembakau yang mencapai 9.433,18 ribu ton pada tahun 2024.

Tabel 1. 2 Luas Areal dan Produksi Tembakau Perkebunan Rakyat Menurut Kabupaten dan Keadaan Tanaman Tahun 2019

No.	Kabupaten	Luas Area (Ha)	Persentase Luas Lahan	Produksi (Ton)	Jumlah Petani (KK)
1.	Temanggung	19.687	34.69%	12.764	65.599
2.	Magelang	5.391	9.50%	4.040	19.646
3.	Rembang	4.441	7.83%	8.048	5.325
4.	Boyolali	3.976	7%	6.837	9.440

Sumber : Buku Statistik Perkebunan, diolah peneliti tahun 2025

Tabel 1. 3 Data Hasil Produksi Tembakau di Kabupaten Temanggung Tahun 2024 dengan total hasil produksi 9.433,18 ribu ton

No.	Kecamatan	Hasil Produksi (ribu ton)	Persentase Hasil Produksi
1.	Kledung	1.310,52	13,89%
2.	Bulu	1.020,41	10,8%
3.	Ngadirejo	921,92	9,77%
4.	Tlogomulyo	822,43	8,71%

Sumber : Buku Temanggung dalam Angka 2025, diolah peneliti tahun 2025

Tembakau Srinthil merupakan salah satu jenis tembakau khas Temanggung yang tergolong dalam kelompok tembakau rajangan bermutu tinggi. Tembakau ini memiliki karakteristik unik karena hanya dapat tumbuh optimal pada daerah dengan ketinggian lebih dari 800 meter di atas permukaan laut (mdpl). Wilayah penghasil Tembakau Srinthil tersebar di sejumlah desa di Kecamatan Tlogomulyo, seperti Legoksari, Losari, Pagersari, Tlilir, Gedegan, serta desa-desa lain di kecamatan sekitar, antara lain Pagergunung, Wonosari, Bansari, Wonotirto, Banaran, Gandu, dan Kemloko. Adapun luas lahan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo pada tahun 2020 dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1. 4 Data Luas Lahan Tembakau Kecamatan Tlogomulyo Tahun 2020

No	Desa	Luas Lahan (Ha)			
		Total Sawah	Total Tegal	Jumlah	Persentase
1.	Pagersari	0	500	500	30.04%
2.	Losari	0	402	402	24.15%
3.	Legoksari	0	174	174	10.45%
4.	Tlilir	0	155	155	9.31%
5.	Tlogomulyo	16.5	105	121.5	7.3%
6.	Sriwungu	42.6	26	68.6	4.12%
7.	Gedegan	0	56	56	3.36%
8.	Langgeng	2.2	46	48.2	2.89%
9.	Tanjungsari	37	12	49	2.94%

No	Desa	Luas Lahan (Ha)			
		Total Sawah	Total Tegal	Jumlah	Persentase
10.	Balerejo	46	0	46	2.76%
11.	Candisari	21	2	23	1.38%
12.	Kerokan	21	0	21	1.26%
Jumlah		186.30	1,478.00	1,664.30	100%

Sumber : Dinas Ketahanan Pangan, Pertanian, dan Perikanan Kabupaten Temanggung, diolah peneliti tahun 2025

Tata kelola perniagaan dalam sektor pertanian merupakan aspek penting yang menentukan keberlanjutan usaha tani. Pemasaran hasil pertanian tidak hanya menjadi kegiatan ekonomi biasa, tetapi juga berpengaruh langsung terhadap tingkat pendapatan petani. Produksi yang melimpah tidak otomatis menjamin keuntungan apabila harga jual di pasar rendah. Demikian pula, produksi yang tinggi tidak selalu berkorelasi dengan peningkatan kesejahteraan petani jika rantai distribusi tidak efisien. Sebaliknya, sistem pemasaran yang transparan, efisien, dan berkeadilan mampu memberikan nilai tambah meskipun volume produksi relatif terbatas (Kotler & Keller, 2016). Oleh karena itu, manajemen tata niaga menjadi salah satu kunci dalam mewujudkan kesejahteraan petani, termasuk pada komoditas tembakau.

Produksi tembakau yang besar tentu tidak dapat dilepaskan dari peran petani yang secara intensif mengelola lahan dan menjaga kualitas daun agar sesuai dengan standar industri. Di Kecamatan Tlogomulyo, Kabupaten Temanggung, pasar tembakau mengalami perluasan seiring meningkatnya permintaan dari pabrikan rokok. Kondisi ini berimplikasi pada perubahan sistem pengelolaan serta pola tanam petani. Ketika musim tanam tiba, banyak petani memilih untuk fokus pada tembakau dibandingkan menanam komoditas lain, dengan harapan

memperoleh keuntungan yang lebih besar. Tingginya permintaan pabrikan juga menciptakan peluang ekonomi baru di tingkat desa, di mana petani yang memiliki keterbatasan tenaga kerja akhirnya merekrut buruh tani tambahan. Situasi ini secara tidak langsung menambah lapangan kerja baru bagi masyarakat sekitar (Prabowo & Hidayati, 2021).

Namun, tingginya ketergantungan masyarakat terhadap tembakau juga menyimpan risiko. Perubahan iklim yang tidak menentu menyebabkan hasil panen tidak stabil setiap tahunnya. Petani tembakau menjadi salah satu kelompok yang paling terdampak, baik oleh kondisi alam maupun kebijakan pemerintah. Dalam periode 2020–2024, luas areal perkebunan tembakau rakyat cenderung menurun seiring melemahnya kemitraan antara petani dengan perusahaan rokok (Rahardjo, 2021).

Dari aspek regulasi, terdapat regulasi yang mengatur perlindungan serta pemberdayaan petani, yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka melalui berbagai kebijakan dan program pemerintah seperti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013. Tujuan regulasi tersebut adalah meningkatkan taraf hidup petani melalui penyediaan sarana dan prasarana pertanian, kepastian usaha tani, serta perlindungan dari fluktuasi harga dan risiko gagal panen. Akan tetapi, implementasi kebijakan ini di lapangan belum sepenuhnya berjalan efektif. Banyak petani tembakau yang masih menghadapi kendala berupa tingginya biaya produksi, lemahnya akses terhadap teknologi, serta keterbatasan dukungan kelembagaan (Nugroho & Prasetyo, 2019).

Selain faktor regulasi, struktur tata niaga tembakau di Kecamatan Tlogomulyo juga belum optimal. Pemasaran tembakau rajangan masih dipengaruhi oleh rantai distribusi yang panjang, biaya pemasaran yang relatif tinggi, serta adanya praktik penguasaan pasar oleh pedagang perantara. Sistem tata niaga yang berlapis—dari petani ke pedagang pengepul desa, kemudian ke pedagang besar, dan akhirnya ke pabrik—menyebabkan nilai jual yang diterima petani jauh lebih rendah dibanding harga yang berlaku di tingkat industri. Ketiadaan akses langsung petani ke pabrik membuat posisi tawar mereka semakin lemah. Lebih jauh lagi, mekanisme penentuan harga dan *grading* tembakau sering dilakukan secara sepihak oleh konsumen (perusahaan rokok), tanpa melibatkan petani dalam proses negosiasi (Astuti, 2020; Hidayat, 2022).

Kondisi tersebut semakin diperparah oleh praktik permainan harga yang terjadi di tingkat lokal, khususnya yang dilakukan oleh tengkulak atau pengepul terhadap petani tembakau di Kecamatan Tlogomulyo. Dalam praktik perniagaan sehari-hari, tengkulak berperan sebagai pihak yang mengambil tembakau langsung dari petani untuk kemudian dijual kepada pedagang besar atau pabrik. Namun, dalam banyak kasus, mekanisme transaksi tersebut tidak berjalan secara adil dan transparan. Terdapat praktik di mana tengkulak telah menerima pembayaran dari pedagang besar atau pabrik, tetapi uang hasil penjualan tersebut tidak sepenuhnya sampai kepada petani. Bahkan, ditemukan kondisi di mana petani sama sekali tidak menerima pembayaran atas tembakau yang telah diserahkan.

Selain itu, dalam kasus pembayaran yang sampai kepada petani, jumlah uang yang diterima sering kali mengalami pemotongan yang tidak jelas dan

cenderung merugikan. Potongan tersebut umumnya diklaim sebagai biaya tambahan seperti uang jalan, uang angkut, biaya bongkar muat, maupun biaya lain yang tidak disepakati secara tertulis sejak awal transaksi. Praktik ini menyebabkan petani berada pada posisi yang sangat lemah karena tidak memiliki bukti transaksi yang kuat, tidak memiliki akses langsung ke pembeli akhir, serta bergantung sepenuhnya pada kejujuran tengkulak. Akibatnya, petani kesulitan menuntut pertanggungjawaban ketika terjadi keterlambatan pembayaran, pengurangan sepihak, atau bahkan ketiadaan pembayaran sama sekali.

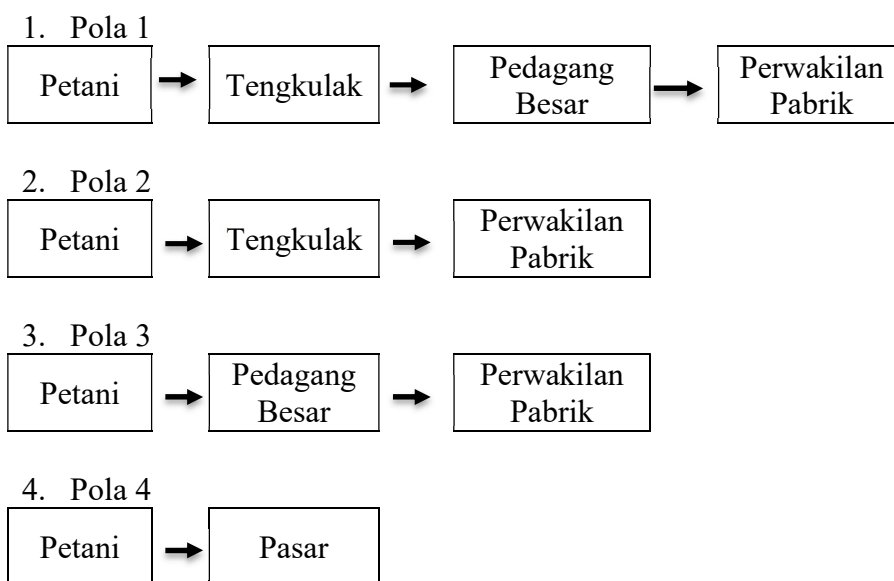
Fenomena tersebut menunjukkan bahwa permasalahan tata kelola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo tidak hanya berkaitan dengan panjangnya rantai distribusi, tetapi juga menyangkut persoalan kepercayaan, transparansi, dan lemahnya perlindungan kelembagaan terhadap petani. Relasi antara petani dan tengkulak cenderung bersifat asimetris, di mana tengkulak memiliki akses informasi, modal, dan jaringan pasar yang lebih kuat, sementara petani berada dalam posisi subordinat tanpa daya tawar yang memadai. Kondisi ini memperkuat ketimpangan distribusi keuntungan dan berkontribusi terhadap rendahnya tingkat kesejahteraan petani tembakau meskipun komoditas yang dihasilkan memiliki nilai ekonomi tinggi.

Melihat situasi tersebut, diperlukan keterlibatan aktif seluruh pemangku kepentingan di sektor pertembakauan, mulai dari tahap penyediaan input hingga proses distribusi produk, khususnya dalam mengatur pola perdagangan. Dalam (Bilhaqy, 2018), terdapat 4 (empat) pola distribusi yang sering digunakan dalam perniagaan, antara lain (1) Petani menjual dagangan kepada tengkulak, dilanjut ke

pedagang besar, lalu ke Perwakilan Pabrik. (2) Petani menjual dagangan kepada tengkulak, dilanjut ke Perwakilan Pabrik. (3) Petani menjual dagangan kepada Pedagang Besar, dilanjut ke Perwakilan Pabrik. (4) Petani menjual dagangan langsung ke pasar.

Adapun pola distribusi perdagangan sebagai berikut:

Bagan 1. 1 Pola Distribusi Perniagaan Tembakau



Sumber : Bilhaqy (2018), halaman 43

Tembakau sebagai salah satu komoditas pertanian yang strategis di Indonesia sampai saat ini belum mendapatkan dukungan kebijakan yang seimbang jika dibandingkan dengan komoditas lainnya. Hal ini terlihat dari belum adanya regulasi nasional yang mengatur secara menyeluruh mengenai tata niaga tembakau dan produk turunannya. Kebijakan yang berlaku saat ini cenderung bersifat parsial, seperti Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 84 Tahun 2017 yang hanya mengatur tentang impor tembakau. Selain itu, sektor pertembakauan juga diatur secara umum dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

Rancangan undang-undang yang secara khusus mengatur pertembakauan masih belum disahkan, sehingga pengelolaan tembakau tetap menjadi isu yang kontroversial dan belum menemukan titik terang. Kontroversi ini muncul karena adanya tarik menarik kepentingan, di satu sisi tembakau dianggap penting sebagai komoditas ekonomi rakyat, tetapi di sisi lain keberadaannya sering diperdebatkan terkait dampaknya terhadap kesehatan masyarakat akibat konsumsi rokok. Dalam kondisi demikian, pengaturan mengenai tata niaga tembakau pada akhirnya lebih banyak diserahkan kepada mekanisme pasar, dengan sebagian daerah mengambil inisiatif membuat regulasi lokal untuk menyesuaikan kebutuhan masing-masing wilayah.

Sebagai provinsi dengan salah satu produksi tembakau terbesar di Indonesia, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah mengambil langkah pengaturan melalui Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 79 Tahun 2016 yang mengatur tentang struktur dan fungsi Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Jawa Tengah. Namun, regulasi tersebut hanya menempatkan urusan industri agro di bawah kewenangan Kepala Dinas, tanpa menjangkau aspek tata niaga tembakau secara lebih spesifik. Dengan demikian, belum ada instrumen hukum di tingkat daerah maupun nasional yang benar-benar memberikan perlindungan menyeluruh kepada petani dan pelaku usaha tembakau.

Ketiadaan pengaturan yang komprehensif mengenai tata niaga tembakau berdampak langsung pada lemahnya posisi petani dalam rantai perniagaan. Dalam praktik di lapangan, petani tembakau tidak memiliki kepastian mekanisme penetapan harga, standar kualitas yang transparan, maupun jaminan perlindungan

dalam proses jual beli. Kondisi tersebut menyebabkan petani cenderung bergantung pada aktor perantara, seperti tengkulak dan grader, yang memiliki akses pasar dan informasi lebih besar, sehingga posisi tawar petani menjadi relatif lemah.

Dengan demikian, meskipun terdapat regulasi di tingkat provinsi, belum terdapat instrumen hukum di tingkat daerah maupun nasional yang secara substantif memberikan perlindungan menyeluruh bagi petani dan pelaku usaha tembakau dalam aspek tata niaga. Hal ini menunjukkan adanya celah kebijakan (policy gap) yang berimplikasi pada ketimpangan relasi antar aktor serta belum optimalnya peran pemerintah dalam melindungi kepentingan publik, khususnya petani tembakau. Kondisi tersebut sejalan dengan temuan di lapangan yang menunjukkan bahwa petani tembakau belum memiliki ruang yang memadai untuk terlibat dalam penentuan mekanisme perniagaan secara adil.

Dalam konteks inilah, peran stakeholders menjadi sangat penting. Stakeholders, baik individu maupun kelompok, merupakan aktor utama yang terlibat dalam sistem tata niaga tembakau. Mereka memiliki kontribusi besar dalam membentuk pola tata kelola yang lebih berkelanjutan, sekaligus menjadi penentu dalam menjaga stabilitas perekonomian lokal. Hal ini terutama berlaku bagi petani dan buruh yang bergantung pada sektor tembakau sebagai sumber mata pencaharian. Selain itu, adanya praktik administrasi publik yang responsif dan adaptif terhadap kebutuhan petani tembakau juga diperlukan agar tata niaga dapat berjalan lebih adil. Berdasarkan penjelasan sebelumnya, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah mengidentifikasi pihak-pihak yang berperan sebagai

pemangku kepentingan dalam pola distribusi dan perdagangan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo, Kabupaten Temanggung.

1.2 Identifikasi Masalah dan Perumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

Dari penjelasan latar belakang di atas, penulis menyusun beberapa pokok permasalahan yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Keberadaan tembakau sebagai komoditas yang kurang mendapatkan dukungan dibanding dengan komoditas pertanian yang lain.
2. Pemasaran tembakau rajangan belum optimal akibat dominasi dalam penentuan harga tembakau oleh pedagang besar dalam hal ini pabrik rokok.
3. Kurangnya koordinasi antara pemerintah, swasta dan petani dalam pengelolaan perniagaan tembakau.
4. Ketergantungan ekonomi masyarakat terhadap tembakau yang sangat tinggi, menyebabkan kerentanan ketika harga jual menurun atau terjadi gagal panen.
5. Struktur tata niaga yang panjang dan berlapis menimbulkan biaya pemasaran tinggi dan mengurangi keuntungan yang diterima petani.
6. Perubahan iklim yang tidak menentu menyebabkan fluktuasi hasil panen baik dari segi kualitas maupun kuantitas, sehingga meningkatkan risiko kerugian bagi petani.
7. Kontroversi pertembakauan di tingkat nasional karena adanya perdebatan antara kepentingan ekonomi dan isu kesehatan, sehingga kebijakan cenderung tidak berpihak pada keberlanjutan usaha tani tembakau.

1.2.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah dijelaskan, penulis merumuskan permasalahan utama dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Siapa *stakeholders* yang terlibat dalam pola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung?
2. Apa peran masing-masing *stakeholders* dalam pola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung?
3. Faktor apa saja yang menjadi pendorong dan penghambat dalam pola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan, penelitian ini memiliki beberapa tujuan utama, yaitu sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi siapa saja *stakeholders* yang terlibat dalam pola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo, Kabupaten Temanggung.
2. Menganalisis peran masing-masing *stakeholders* dalam proses perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung.
3. Menganalisis faktor pendorong dan penghambat dalam pola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung.

1.4 Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian mengenai *stakeholders mapping* pola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung terdiri dari segi teoretis dan segi praktis. Berdasarkan perumusan dan tujuan masalah yang telah

dijelaskan sebelumnya, maka kegunaan penelitian ini, antara lain :

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan secara teoretis bagi pengembangan kajian ilmu administrasi publik, khususnya dalam hal penerapan konsep pemetaan pemangku kepentingan (*stakeholder mapping*) dalam konteks pengelolaan agribisnis secara lebih efektif dan partisipatif. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literatur tentang administrasi publik dengan menunjukkan bagaimana hubungan antar-aktor dan kepentingan yang berbeda dapat dianalisis untuk menghasilkan tata kelola yang lebih baik. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memberikan manfaat praktis bagi pemangku kepentingan di tingkat lokal, tetapi juga menambah khasanah pengetahuan akademik mengenai praktik *stakeholder mapping* dalam sektor perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo, Kabupaten Temanggung.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Temuan dalam penelitian ini dapat menjadi referensi berharga bagi berbagai pihak, termasuk pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat umum. Bagi pemerintah, hasil pemetaan pemangku kepentingan dalam sistem perdagangan tembakau memberikan gambaran yang lebih komprehensif terkait langkah-langkah strategis yang dapat diambil untuk melindungi serta memberdayakan masyarakat, khususnya petani dan buruh tembakau. Informasi ini juga berpotensi menjadi landasan dalam perumusan kebijakan yang lebih adaptif, transparan, dan berfokus pada peningkatan kesejahteraan petani secara berkelanjutan.

Bagi Swasta, khususnya asosiasi petani, mitra, pabrik, maupun gudang tembakau, hasil penelitian ini diharapkan mampu menumbuhkan kesadaran untuk lebih memperhatikan kondisi riil petani dan buruh di lapangan. Dengan adanya pemahaman tersebut, transparansi tata niaga dapat lebih terjamin, dan hubungan kemitraan dapat terjalin secara kondusif, efektif, serta efisien sesuai dengan aturan tata niaga yang berlaku maupun yang sedang dalam proses perumusan.

Bagi Masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai pentingnya peran serta masyarakat dalam mendukung tata kelola perniagaan tembakau. Kontribusi dan kerja sama masyarakat sangat dibutuhkan dalam mewujudkan pemetaan stakeholders yang komprehensif dan berkeadilan. Selain itu, bagi petani tembakau, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kejelasan mengenai aktor-aktor yang terlibat dalam tata niaga tembakau di Indonesia, sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan kemaslahatan dan kesejahteraan masyarakat.

Adapun kegunaan akademis dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang administrasi publik. Penelitian ini mendorong mahasiswa untuk memiliki kemampuan berpikir kritis, kreatif, dan inovatif, serta menjadi sarana aktualisasi diri dalam memahami dinamika tata kelola pertanian di tingkat lokal. Lebih jauh, penelitian ini juga memperkaya literatur akademik mengenai *stakeholder mapping* dalam sektor agribisnis, khususnya pada komoditas tembakau, yang dapat dijadikan referensi bagi penelitian lanjutan maupun pembelajaran di lingkungan akademis.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan bagian paling awal sebagai gambaran bahwa penelitian baru memulai tentang topik yang dikaji untuk memiliki kebaruan. Adapun penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian *Stakeholders Mapping* Pola Perniagaan Tembakau di Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung, antara lain :

Penelitian yang dilakukan oleh Yhani Chrismawati dan R. Widodo Dwi Pramono (2021) membahas mengenai pemetaan pemangku kepentingan (*stakeholder mapping*) dalam rangka mengidentifikasi aktor-aktor yang paling berpengaruh terhadap pengembangan agrowisata Minapadi Samberembe di Kabupaten Sleman. Penelitian ini menggunakan metode survei, wawancara mendalam (*in-depth interview*), serta studi literatur. Teknik analisis yang diterapkan adalah *stakeholder mapping* untuk memetakan kepentingan, kekuatan, dan posisi aktor dalam proses pengembangan agrowisata. Hasil penelitian menunjukkan adanya empat kategori utama stakeholders, yaitu: Subjects (Subjek), yakni aktor yang memiliki kepentingan tinggi namun kekuatan relatif rendah; Key Players (Pemain Kunci), yaitu aktor dengan kepentingan dan kekuatan yang sama-sama tinggi sehingga memiliki peran dominan; Crowd (Pengikut Lain), yaitu aktor yang memiliki kepentingan rendah dan pengaruh terbatas dan; Contest Setters (Pendukung atau Penetap Aturan), yakni aktor yang mempunyai kekuatan besar namun tingkat kepentingannya relatif kecil. Penelitian ini menemukan bahwa kelompok *key players* didominasi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dan

masyarakat setempat. Selain itu, peran *local champion* serta keberhasilan membangun kolaborasi antar-stakeholders terbukti menjadi faktor penting dalam mendorong pengembangan agrowisata Minapadi Samberembe. Temuan tersebut menegaskan bahwa keterlibatan dan sinergi berbagai pihak menjadi kunci keberhasilan dalam pengembangan sektor pariwisata berbasis pertanian.

Penelitian oleh Dzikrillah Thoriqur Rahman & Retno Sunu Astuti (2021) membahas kolaborasi antar daerah dalam pemenuhan produksi tembakau Rajangan Madura melalui pendekatan hubungan antar-pemerintah (Intergovernmental Relations/IGR). Penelitian ini menggunakan teori Wright (1974) yang mencakup lima elemen kunci dalam hubungan antar pemerintah, yaitu: 1) peran pemerintah, 2) interaksi pejabat publik, 3) komunikasi berkelanjutan, 4) peran administrator, dan 5) perhatian pada kebijakan. Metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif dengan analisis data yang diperoleh melalui observasi, studi literatur, dan diskusi kelompok terfokus (Focus Group Discussion/FGD). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi antar daerah di Madura (Bangkalan, Sampang, Pamekasan, dan Sumenep) telah membuahkan kerjasama yang baik, di mana setiap daerah memiliki peran yang jelas dalam meningkatkan produksi tembakau Madura. Komunikasi yang terjalin antara pejabat publik menunjukkan adanya kesepahaman dalam visi dan tindakan, termasuk solusi untuk mengatasi penurunan harga tembakau yang sering terjadi. Selain itu, kolaborasi ini juga bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan petani tembakau dan memberikan perlindungan hukum terkait perdagangan tembakau. Penurunan produksi tembakau Rajangan Madura disebabkan oleh tiga faktor utama: pertama, penurunan harga tembakau

yang membuat petani enggan berproduksi; kedua, faktor iklim yang memengaruhi kualitas tembakau; dan ketiga, konversi lahan untuk pembangunan infrastruktur. Dengan kolaborasi antar daerah ini, diharapkan produksi tembakau dapat meningkat 30% per tahun, sekaligus meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) dan mengurangi peran mafia tembakau. Metode penelitian ini memberikan gambaran yang jelas mengenai pentingnya kolaborasi antar daerah dalam mencapai target produksi tembakau nasional dan memperbaiki sistem tata niaga yang ada.

Penelitian yang dilakukan oleh Ika Nur Afni (2021) membahas mengenai *stakeholders mapping* dalam pelaksanaan *Community Tourism Collaborative Governance* (CTCG) di Desa Maron, Kabupaten Wonosobo. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam serta *Forum Group Discussion* (FGD). Analisis difokuskan pada pemetaan stakeholders berdasarkan tingkat pengaruh (*influence*) dan kepentingan (*interest*) yang dimiliki masing-masing aktor dalam pengembangan pariwisata berbasis masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemetaan stakeholders membutuhkan skema analisis yang lebih sistematis. Afni (2021) mengadopsi kerangka dari penelitian Handayani (2017), yang menetapkan klasifikasi aktor berdasarkan dimensi “pengaruh” dan “kepentingan.” Dalam klasifikasi tersebut, salah satu kategori adalah subjek (*subjects*), yaitu kelompok stakeholders dengan tingkat kepentingan tinggi, tetapi memiliki pengaruh relatif rendah dalam proses pengambilan keputusan. Temuan ini menegaskan bahwa keberhasilan pengembangan pariwisata kolaboratif tidak hanya ditentukan oleh

aktor yang berpengaruh besar, tetapi juga perlu melibatkan kelompok dengan kepentingan tinggi agar tercipta tata kelola yang lebih partisipatif.

Penelitian menurut Novia Elva Leni, Ida Widianingsih, dan Slamet Usman Ismanto (2021) membahas mengenai analisis stakeholders dalam tata kelola air untuk pertanian di Sumatera Barat. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dokumentasi, serta triangulasi antara ketiganya. Data yang digunakan meliputi data primer dan sekunder, sehingga hasil analisis lebih komprehensif dalam menggambarkan dinamika tata kelola air pertanian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tata kelola air untuk pertanian melibatkan banyak stakeholders dengan kewenangan yang berbeda, baik di tingkat pusat maupun daerah. Keberagaman aktor yang terlibat mengindikasikan adanya kompleksitas dalam pembagian peran dan tanggung jawab, yang pada gilirannya memengaruhi efektivitas kebijakan pengelolaan air. Dalam menganalisis pemetaan stakeholders, penelitian ini menggunakan kerangka teori yang dikembangkan oleh Bryson (2004). Model analisis tersebut memetakan stakeholders berdasarkan dimensi tingkat pengaruh (power) dan kepentingan (interest). Dengan menggunakan pendekatan power-interest grid, aktor-aktor dalam tata kelola air dapat dikategorikan ke dalam kelompok tertentu, seperti aktor dengan kepentingan tinggi namun pengaruh rendah, maupun aktor dengan pengaruh dominan meskipun kepentingannya tidak selalu besar. Hasil studi ini menegaskan bahwa pemetaan stakeholders menjadi instrumen penting dalam memahami dinamika tata kelola sumber daya alam, terutama untuk sektor pertanian yang sangat bergantung pada ketersediaan air.

Nurhuda Candra Hidayat, Erna Setijaningrum, dan Sulikah Asmorowati (2020) membahas pemetaan stakeholders dengan menggunakan teori Overseas Development Administration (ODA) untuk proses identifikasi aktor. Penelitian ini mengadopsi kerangka analisis dari Reed et al. (2009) untuk melakukan kategorisasi serta menganalisis interrelasi antar-stakeholders. Kualitatif deskriptif merupakan metode penelitian yang digunakan, dengan tahapan analisis meliputi tiga langkah utama, yaitu: (1) melakukan identifikasi stakeholders, (2) melakukan pengelompokan atau kategorisasi, dan (3) menganalisis hubungan antar stakeholders. Pada tahap identifikasi, aktor-aktor yang terlibat dalam suatu sistem tata kelola dipetakan berdasarkan peran dan keterlibatan mereka. Selanjutnya, dalam proses kategorisasi, penelitian ini menggunakan pendekatan yang dikembangkan oleh Ackermann dan Eden (2011), yang membagi stakeholders ke dalam empat kategori utama, yaitu: Key Players, Context Setters, Subjects, dan Crowd. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam konteks kasus yang diteliti, terdapat tiga tipe stakeholders utama yang berhasil diidentifikasi, yaitu stakeholders primer, sekunder, dan kunci. Identifikasi tersebut memperlihatkan adanya perbedaan tingkat kepentingan dan pengaruh di antara aktor yang terlibat, sehingga pemetaan ini dapat dijadikan dasar dalam memahami dinamika interaksi antar-stakeholders sekaligus memperkuat tata kelola yang lebih partisipatif.

Penelitian oleh Winardi (2019) meneliti strategi dalam mengelola para pemangku kepentingan saat merumuskan kebijakan mengenai pengecualian perusahaan industri yang berada di kawasan industri. Studi ini menerapkan metode analisis stakeholders dengan menggunakan pendekatan MACTOR (Matrix of

Alliances and Conflicts: Tactics, Objectives and Recommendations) yang merupakan model yang dikembangkan oleh Godet pada tahun 1979. Metode MACTOR terdiri atas enam tahapan penting, yaitu: (1) mencatat rencana aktor, termasuk motivasi, kendala, serta instrumen yang digunakan untuk mencapai tujuan; (2) mengidentifikasi isu-isu strategis dan tujuan yang relevan bagi setiap aktor; (3) memposisikan aktor dalam peta konvergensi maupun divergensi; (4) memberi peringkat atau *ranking* terhadap tujuan-tujuan masing-masing aktor; (5) mengevaluasi tujuan berdasarkan tingkat kekuasaan aktor; dan (6) merumuskan pertanyaan-pertanyaan kunci mengenai masa depan yang berhubungan dengan ekspektasi para stakeholders. Fokus utama dari metode MACTOR adalah untuk memahami dinamika pergerakan aktor dan strategi yang digunakan dalam mencapai kepentingan mereka. Dengan demikian, metode ini memungkinkan peneliti untuk menilai sejauh mana terjadi keselarasan maupun pertentangan antar-stakeholders dalam proses pengambilan kebijakan. Temuan penelitian yang dilakukan oleh Winardi (2019) mengindikasikan bahwa koordinasi serta sinergi antar pemangku kepentingan dalam implementasi kebijakan pengecualian perusahaan industri belum terlaksana secara optimal. Kondisi ini dipengaruhi oleh adanya kecenderungan pola konvergensi (kesamaan kepentingan) dan divergensi (perbedaan kepentingan) yang menyebabkan aktor-aktor terkait terpolarisasi ke dalam dua kelompok utama. Temuan ini menegaskan pentingnya mekanisme komunikasi yang lebih inklusif dan strategi kolaborasi yang lebih adaptif agar kebijakan dapat diterima dan dijalankan secara lebih efektif oleh seluruh pemangku kepentingan.

Sejalan dengan Winardi (2019), Liana Mangifera (2018) dalam penelitiannya bertujuan untuk mengidentifikasi aktor-aktor pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses pengembangan industri kreatif. Penelitian tersebut juga mengkaji beragam kepentingan dari masing-masing stakeholder serta menyusun strategi pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sukoharjo, dengan menggunakan pendekatan metode campuran (mixed methods). Dalam penelitian ini, penulis menggunakan analisis MACTOR (Matriks Aliansi dan Konflik: Taktik, Tujuan, dan Rekomendasi) sebagai alat analisis yang digunakan untuk menganalisis pengaruh dan kepentingan (tujuan) pemangku kepentingan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak semua pemangku kepentingan terlibat aktif dalam pengembangan industri kreatif dan setiap pemangku kepentingan memiliki kepentingan yang berbeda-beda.

Mark R. DesJardine, Muhan Zhang, Wei Shi (2018) dalam penelitiannya mengetahui bagaimana pemegang saham memengaruhi kepentingan *stakeholders*. Studi yang ditemukan yaitu terdapat empat saluran yang dapat digunakan pemegang saham untuk memengaruhi pemangku kepentingan: (1) Suara dan keluar yang terjadi ketika pemegang saham menggunakan pengaruh dengan mengancam untuk menjual saham mereka (keluar) atau secara aktif mengungkapkan preferensi mereka kepada manajer (suara), (2) pensinyalan kepemilikan seperti kehadiran pemegang saham tertentu mengirimkan sinyal yang memengaruhi pengambilan keputusan manajerial dan hasil perusahaan, (3) penyediaan sumber daya mengacu pada sumber daya yang disediakan pemegang saham yang memengaruhi kepentingan pemangku kepentingan, (4) pengambilan keputusan secara langsung

menggambarkan situasi di mana pemegang saham membuat keputusan diri. Hasil penelitian ini adalah dinamika pemangku kepentingan, kekuasaan kelompok pemangku kepentingan tertentu terhadap perusahaan cenderung memengaruhi bagaimana manajer dan pemegang saham perusahaan memprioritaskan kelompok itu.

Muhammad Bilhaqy (2018) meneliti Analisis Efisiensi Pemasaran Tembakau Rajangan di Desa Adikarto, Kecamatan Muntilan, Kabupaten Magelang. Penelitian ini berfokus pada masalah lemahnya posisi tawar petani akibat panjangnya rantai tataniaga dan besarnya margin pemasaran. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kuantitatif, dengan pengambilan sampel petani menggunakan metode simple random sampling sebanyak 41 responden, serta lembaga pemasaran melalui snowball sampling. Tahapan analisis meliputi identifikasi saluran pemasaran, perhitungan efisiensi harga (margin pemasaran dan share harga petani), serta efisiensi operasional (rasio keuntungan-biaya dan struktur pasar). Hasil penelitian mengidentifikasi adanya empat pola saluran pemasaran tembakau rajangan: (1) petani → pengepul desa → pedagang besar → perwakilan pabrik; (2) petani → pengepul desa → perwakilan pabrik; (3) petani → pedagang besar → perwakilan pabrik; dan (4) petani → pasar tradisional.

Temuan menunjukkan bahwa indikator margin pemasaran cenderung tidak efisien karena distribusi keuntungan tidak merata, sementara share harga petani sebagian besar sudah berada di atas 40% sehingga tergolong efisien. Dari sisi operasional, rasio keuntungan-biaya (K/B) seluruh lembaga pemasaran >1 yang berarti efisien, meskipun struktur pasar masih didominasi bentuk oligopsoni yang

merugikan petani. Secara keseluruhan, penelitian ini menyimpulkan bahwa pemasaran tembakau rajangan di Desa Adikarto relatif efisien dari segi harga dan operasional, meskipun masih terdapat ketimpangan distribusi margin yang melemahkan posisi tawar petani. Rekomendasi utama penelitian ini adalah perlunya memperkuat kelembagaan melalui koperasi atau kelompok tani agar petani memiliki akses pasar yang lebih baik, serta mendorong distribusi keuntungan yang lebih adil antar lembaga pemasaran.

Oke Hasnanda Syahputra, dkk (2018) dalam penelitiannya mengenai Analisis Pemangku Kepentingan dalam Pengelolaan Mangrove Berbasis Masyarakat: Kasus Kesatuan Pengelolaan Hutan di Wilayah 3 Provinsi Aceh menggunakan metode penelitian kualitatif. Studi ini mengilustrasikan interaksi informal hubungan antar aktor dan menentukan aktor mana yang berpengaruh, menggunakan metode social network analysis (SNA), metode ini lebih menekankan pada interaksi antar entitas di dalamnya. Adapun hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat 26 pemangku kepentingan. Dengan pemetaan pemangku kepentingan, mereka akan memastikan posisi mereka di grid dapat dilihat seberapa besar kekuatan yang mereka miliki dan seberapa besar minat mereka terhadapnya.

Kajian tentang pemetaan pemangku kepentingan pemerintahan telah banyak dilakukan. Berdasarkan beberapa penelitian terdahulu, dapat diketahui bahwa dalam pelaksanaan suatu pemerintahan, diperlukan pemetaan pemangku kepentingan yang tepat dan sesuai sehingga dapat mencapai adanya kesejahteraan dan tujuan pemerintah. Kemudian, dalam kajian di atas juga membahas mengenai tahap-tahap pengelompokan berdasarkan pengaruh dalam *stakeholders*. Namun,

fokus masalah *stakeholders mapping* dalam bidang perniagaan disertai minimnya kebijakan di daerahnya belum banyak dilakukan oleh peneliti terdahulu.

Winardi (2019) dalam penelitiannya berjudul “*Strategi Pengelolaan Stakeholder dalam Perumusan Kebijakan Pengecualian Perusahaan Industri Berlokasi di Kawasan Industri*” membahas mengenai strategi pengelolaan pemangku kepentingan yang memiliki pengaruh signifikan dalam proses pengambilan keputusan, khususnya terkait kebijakan pengecualian terhadap perusahaan industri di kawasan industri. Temuan penelitian menunjukkan bahwa proses koordinasi dan kolaborasi antar pemangku kepentingan masih belum berjalan secara maksimal. Hal ini disebabkan oleh munculnya pola konvergensi (persamaan kepentingan) dan divergensi (perbedaan kepentingan) di antara para aktor, yang menyebabkan terbentuknya dua kubu utama dengan arah kepentingan yang saling berbeda. Situasi tersebut menimbulkan hambatan dalam mencapai kesepakatan bersama, sehingga diperlukan adanya dorongan kuat dari stakeholders kunci untuk segera merumuskan serta menerbitkan regulasi yang mampu menjadi acuan dalam penyelesaian permasalahan. Dengan demikian, peran stakeholders utama tidak hanya penting dalam proses perumusan kebijakan, tetapi juga menentukan arah implementasi regulasi yang lebih efektif.

Tabel 1. 5 Penelitian Terdahulu

NO.	PENELITI/TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	LANDASAN TEORI	METODE	HASIL PENELITIAN
1.	Yhani Chrismawati, R Widodo Dwi Pramono (2021)	Mengidentifikasi aktor-aktor yang paling berpengaruh terhadap pengembangan agrowisata Minapadi Samberembe di Kabupaten Sleman	Analisis <i>stakeholders</i> menurut (Reed et al., 2009; Thompson, 2011; Gardner et al., 1986).	Kualitatif.	Peran <i>local champion</i> serta keberhasilan membangun kolaborasi antar-stakeholders terbukti menjadi faktor penting dalam mendorong pengembangan agrowisata.
2.	Dzikrillah Thoriqur Rahman & Retno Sunu Astuti (2021)	Menganalisis kolaborasi antar daerah dalam pemenuhan produksi tembakau Rajangan Madura melalui pendekatan hubungan antar-pemerintah	Collaborative Governance menggunakan Lima elemen kunci dalam hubungan antar pemerintah menurut Wright (1974).	Kualitatif.	kolaborasi antar daerah di Madura (Bangkalan, Sampang, Pamekasan, dan Sumenep) telah membuahkan kerjasama yang baik, di mana setiap daerah memiliki peran yang jelas dalam meningkatkan produksi tembakau Madura.
3.	Ika Nur Afni (2021)	Mengidentifikasi hal yang menjadikan tidak meratanya peran <i>stakeholders</i> dalam mengembangkan pariwisata di Desa Maron Kecamatan Garung Kabupaten Wonosobo.	Pemetaan <i>stakeholders</i> melalui skema yang digunakan oleh Handayani (2017).	Kualitatif.	Pembagian peran antar <i>stakeholders</i> masih belum merata, masih terdapat beberapa tarik ulur kepentingan antar <i>stakeholders</i> serta terdapat komunitas yang tidak ikut serta dalam pengelolaan Telaga Menjer.
4.	Novia Elva Leni, Ida Widianingsih, dan Slamet Usman Ismanto (2021)	Mengidentifikasi dan menganalisis <i>stakeholders</i> dalam tata kelola air untuk pertanian di Sumatera Barat.	Analisis <i>stakeholders</i> yang digunakan adalah menurut Bryson (2004) menggunakan model grid.	Kualitatif.	<i>Stakeholders</i> yang terlibat dalam tata kelola air untuk pertanian di Sumatera Barat dikelompokkan menjadi empat kuadran yaitu <i>Subject, Players, Context Setters</i> dan <i>Crowd</i> berdasarkan <i>power</i> dan <i>interest</i> .

NO.	PENELITI/ TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	LANDASAN TEORI	METODE	HASIL PENELITIAN
5.	Nurhuda Candra Hidayat, Erna Setijaningrum , Sulikah Asmorowati (2020)	Menganalisis <i>stakeholders</i> dalam pengelolaan sumber daya hutan Desa Tugusari Kecamatan Bangsalsari Kabupaten Jember.	Penelitian ini menggunakan analisis <i>stakeholder</i> oleh Kull et al., 2016.	Kualitatif.	Penelitian ini berhasil mengidentifikasi <i>stakeholder</i> primer, sekunder dan kunci, disebabkan karena adanya interelasi dari <i>key player</i> dan <i>subjects</i> yang sangat baik.
6.	Winardi (2019)	Merumuskan strategi pengelolaan <i>stakeholders</i> dalam pengambilan keputusan pada penetapan kebijakan pengecualian perusahaan industri di dalam kawasan industri.	Analisis <i>stakeholders</i> menurut Reed et al. (2009).	Mixed (kuantitatif dan kualitatif).	Koordinasi dan sinergi antar <i>stakeholders</i> belum terlaksana dengan efektif yang disebabkan oleh adanya pola konvergensi dan divergensi antar <i>stakeholders</i> yang cenderung terbagi menjadi 2 (dua) kelompok.
7.	Liana Mangifera (2018)	Mengidentifikasi pemangku kepentingan yang terlibat dalam pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sukoharjo.	Penelitian ini menggunakan teori MACTOR (Matriks Aliansi dan Konflik: Taktik, Tujuan, dan Rekomendasi) menurut Godet (1991)	Mixed (kuantitatif dan kualitatif).	Hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak semua pemangku kepentingan terlibat aktif dalam pengembangan industri kreatif dan setiap pemangku kepentingan memiliki kepentingan yang berbeda-beda.
8.	Mark R. DesJardine, Muhan Zhang, Wei Shi (2018)	Mengetahui jenis pemegang saham yang memengaruhi hasil perusahaan yang relevan dengan pemangku kepentingan.	Penelitian ini menggunakan studi tentang pemegang saham yang berkelanjutan menurut Greenwood, Oliver, dkk (2008)	Kualitatif.	Pemegang saham memiliki hak istimewa yang tidak dimiliki oleh pemangku kepentingan lainnya dan yang secara unik memposisikan mereka untuk memengaruhi prioritas dan praktik korporasi.
9.	Muhammad Bilhaqy (2018)	Mengetahui tingkat efisiensi Pemasaran tembakau rajangan di Desa Adikarto, Kecamatan Muntilan, Kabupaten Magelang	Teori Efisiensi Pemasaran menurut Rosdiana (2009)	Kuantitatif.	Pemasaran tembakau rajangan di Desa Adikarto relatif efisien dari segi harga dan operasional, meskipun masih terdapat ketimpangan distribusi margin yang melemahkan posisi tawar petani.

NO.	PENELITI/ TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	LANDASAN TEORI	METODE	HASIL PENELITIAN
10.	Oke Hasnanda Syahputra, dkk (2018)	Mengetahui seberapa besar dan banyaknya <i>stakeholders</i> yang terlibat dalam pengelolaan mangrove.	Teori Stakeholders menurut Muntasib (2014) dan Reed et. al (2009).	Kualitatif.	Terdapat 26 pemangku kepentingan yang melalui pemastian posisi mereka di grid sehingga dapat dilihat seberapa besar kekuatan yang mereka miliki dan seberapa besar minat mereka terhadapnya.

Sumber : Hasil Analisa Peneliti

Temuan tersebut berkaitan dengan penelitian penulis yang berfokus pada analisis stakeholders mapping, sehingga penelitian ini berfokus pada identifikasi siapa stakeholders yang terlibat dalam pola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung serta analisis peran masing-masing stakeholders pola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung. Dari beberapa artikel, jurnal pada penelitian dahulu dapat diketahui belum terdapat kajian yang berfokus pada stakeholders mapping pola perniagaan tembakau khususnya siapa stakeholders yang terlibat serta analisis peran stakeholders dalam pola perniagaan tembakau, sehingga penelitian yang akan dilakukan ini termasuk belum banyak dilakukan oleh peneliti terdahulu dan memiliki kebaharuan.

1.5.2 Kajian Teori

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, penulis menggunakan sejumlah teori serta konsep sebagai landasan berpikir dalam menganalisis permasalahan yang berkaitan dengan Stakeholders Mapping Pola Perniagaan Tembakau di Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung. Beberapa teori dan konsep yang digunakan antara lain sebagai berikut:

1.5.2.1 Ilmu Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan salah satu cabang ilmu sosial yang mempelajari bagaimana pemerintah melaksanakan fungsi dan kewenangannya dalam mengelola urusan publik. Secara sederhana, administrasi publik dapat diartikan sebagai seluruh proses penyelenggaraan kebijakan publik yang dilakukan oleh lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, maupun organisasi non-pemerintah yang memiliki kepentingan dalam pelayanan kepada masyarakat. Menurut Nicholas Henry (1995), administrasi publik adalah kombinasi dari teori, praktik, dan seni dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan untuk kepentingan publik. Sementara itu, Chandler dan Plano (1988) mendefinisikan administrasi publik sebagai seni dan ilmu manajemen yang digunakan untuk mengatur sumber daya publik demi tercapainya tujuan kebijakan negara.

Ilmu administrasi publik memiliki dua karakter utama. Pertama, sebagai ilmu, administrasi publik berusaha mengembangkan teori, konsep, dan prinsip yang dapat menjelaskan bagaimana organisasi publik bekerja. Kedua, sebagai praktik, administrasi publik menekankan pada implementasi kebijakan dan pelayanan publik yang berorientasi pada kepentingan masyarakat luas. Dengan demikian, administrasi publik dapat dipahami bukan hanya sebagai kegiatan teknis birokrasi, tetapi juga sebagai suatu proses politik, sosial, dan manajerial yang menentukan kualitas interaksi antara negara dan warga. Dari sinilah kemudian berkembang berbagai paradigma administrasi publik yang menggambarkan perubahan orientasi dan pendekatan dalam penyelenggaraan pemerintahan dari waktu ke waktu.

1.5.2.1.1 Paradigma Administrasi Publik

Menurut Nicholas Henry (1988: 34–36), perkembangan ilmu administrasi publik dapat dipahami melalui pembagian ke dalam beberapa paradigma. Setiap paradigma merepresentasikan fase perjalanan administrasi publik sebagai sebuah disiplin ilmu, sekaligus memperlihatkan diskursus epistemologis pada periode tertentu (Hastiyanto, 2011). Adapun paradigma yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Paradigma 1 Dikotomi Politik dan Administrasi (1900–1926)

Henry berpendapat bahwa administrasi publik harus dipandang sebagai aktivitas yang bebas nilai (*value free*) dan diarahkan untuk mencapai efisiensi serta efektivitas birokrasi pemerintahan. Dalam hal ini, terdapat dua fungsi utama pemerintah, yaitu fungsi politik yang berorientasi pada perumusan kebijakan, serta fungsi administrasi yang berfokus pada implementasi kebijakan tersebut.

2. Paradigma 2 Prinsip-Prinsip Administrasi (1927–1937)

Pada fase ini, administrasi publik mulai dipandang sebagai serangkaian prinsip manajerial yang bersifat universal. Gulick dan Urwick memperkenalkan konsep POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting) sebagai prinsip-prinsip dasar yang dapat diterapkan di berbagai organisasi pemerintahan.

3. Paradigma 3 Administrasi Publik sebagai Ilmu Politik (1950–1970)

Administrasi publik mulai dipengaruhi secara kuat oleh ilmu politik. Paradigma ini menegaskan bahwa administrasi tidak dapat sepenuhnya bebas nilai,

melainkan selalu dipengaruhi oleh nilai-nilai tertentu. Pada tahap ini, birokrasi pemerintahan dipandang sebagai locus utama administrasi negara. Namun, pembahasan administrasi publik cenderung terbatas pada aspek formal lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

4. Paradigma 4 Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi (1956–1970)

Paradigma ini menitikberatkan perhatian pada dinamika perilaku organisasi, analisis manajerial, serta pemanfaatan teknologi modern. Pada masa ini, pendekatan kuantitatif, analisis sistem, dan riset operasi mulai diterapkan secara luas. Fokus utamanya terarah pada penguatan ilmu administrasi sebagai disiplin murni, yang turut diperkaya oleh kontribusi dari bidang psikologi sosial dan kajian kebijakan publik.

5. Paradigma 5 Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik (1970–sekarang)

Paradigma ini menekankan pentingnya pemisahan yang tegas antara administrasi publik dan disiplin ilmu lainnya. Paradigma ini memposisikan administrasi publik sebagai bidang keilmuan yang memiliki fokus dan locus yang spesifik. Fokus keilmuannya meliputi teori organisasi, teori manajemen, serta kebijakan publik, sedangkan locus-nya berpusat pada isu-isu dan kepentingan publik yang menjadi perhatian utama dalam praktik administrasi.

6. Paradigma 6 Governance (1990–sekarang)

Paradigma ini merupakan perkembangan dari pendekatan *New Public Management (NPM)* yang membawa praktik manajemen sektor publik mendekati prinsip-prinsip sektor swasta. Konsep ini dikenal dengan istilah *governance*, sebagaimana dikemukakan Osborne dan Gaebler (1992),

kemudian diperluas oleh Osborne dan Plastrik (1997). Dalam paradigma ini, terdapat perubahan persepsi terhadap pemerintah yang dapat diklasifikasikan ke dalam tiga bentuk: globalisasi, redefinisi peran, dan devolusi kewenangan (Henry dalam Yermias, 2008: 31–38).

1.5.2.2 Konsep Governance

Menurut Tamayao (2014) dalam Astuti dkk. (2020), *governance* dapat dipahami sebagai praktik pelaksanaan kekuasaan atau otoritas oleh pemimpin politik dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Proses ini bersifat kompleks karena melibatkan berbagai sektor di luar pemerintah yang turut berperan dalam merumuskan, menerapkan, dan menyebarluaskan kebijakan publik. Proses tersebut berimplikasi langsung terhadap masyarakat, lembaga, serta pembangunan ekonomi dan sosial. Sejalan dengan itu, R. A. W. Rhodes (1996) mendefinisikan *governance* sebagai perubahan dalam tata kelola pemerintahan yang lebih luas, meliputi: (1) proses baru dalam pengaturan (*new process of governing*), (2) kondisi aturan yang mengalami perubahan (*a changed condition of ordered rule*), serta (3) metode baru dalam mengatur masyarakat (*new method by which society is governed*). Studi *governance* umumnya menekankan pada tiga isu utama yang membedakannya dari administrasi publik konvensional, yakni: (1) dimensi kelembagaan, (2) dimensi nilai, dan (3) dimensi proses (Dwiyanto, 2018). Dengan demikian, *governance* tidak hanya membicarakan aspek kelembagaan formal, tetapi juga menyoroti dinamika interaksi aktor di luar pemerintah yang ikut menentukan arah kebijakan publik.

Berdasarkan teori governance tersebut, penelitian mengenai Stakeholders Mapping Pola Perniagaan Tembakau di Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung dapat dikategorikan dalam paradigma keenam, yaitu governance. Hal ini terutama terlihat pada dimensi kelembagaan, di mana tata niaga tembakau melibatkan berbagai aktor, baik pemerintah maupun non-pemerintah. Kompleksitas aktor inilah yang menegaskan pentingnya pemetaan stakeholders untuk memahami kepentingan, kekuatan, dan interaksi antar pihak dalam membentuk pola perniagaan yang berkelanjutan.

1.5.2.3 Stakeholders Mapping

1.5.2.3.1 Konsep Dasar Stakeholders

Menurut Freeman (1984) dalam Reed (2009), stakeholders didefinisikan sebagai pihak-pihak yang dipengaruhi oleh suatu kebijakan maupun pihak yang dapat memengaruhi proses pengambilan keputusan (“...*who is affected by the decisions and actions they take, and who has the power to influence their outcome, i.e. stakeholders*”). Dari definisi tersebut, stakeholders dapat dipahami sebagai individu, kelompok, atau lembaga yang terlibat dalam suatu kebijakan, program, atau proyek, baik sebagai pihak yang terdampak (positif maupun negatif) maupun sebagai pihak yang mampu memengaruhi hasil dan keberlangsungan program tersebut.

Setiap stakeholders memiliki peran, kepentingan, dan tujuan yang berbeda. Misalnya, pemilik usaha atau pengambil keputusan berfokus pada pencapaian keuntungan ekonomi, sedangkan masyarakat atau kelompok buruh cenderung menekankan pada keberlangsungan kerja serta peningkatan kesejahteraan. Oleh

karena itu, pemetaan stakeholders penting untuk memahami dinamika kepentingan, posisi tawar, dan pengaruh yang mereka miliki dalam suatu sistem tata kelola.

1.5.2.3.2 Tujuan Stakeholders Mapping

Pemetaan stakeholders memiliki beberapa tujuan strategis, di antaranya:

1. Identifikasi Aktor Kunci yaitu menentukan pihak mana yang paling berpengaruh dan terdampak terhadap suatu kebijakan atau program (Bryson, 2004).
2. Klasifikasi Kepentingan dan Pengaruh yaitu mengelompokkan stakeholders berdasarkan tingkat kepentingan (interest) dan pengaruh (power).
3. Strategi Pelibatan yaitu merancang strategi yang berbeda untuk melibatkan stakeholder sesuai dengan posisi mereka, misalnya dengan konsultasi, kolaborasi, atau pemberdayaan.
4. Mengurangi Konflik yaitu memahami perbedaan kepentingan, potensi konflik antar stakeholder dapat diminimalisasi.
5. Meningkatkan Transparansi dan Legitimasi yaitu pelibatan stakeholder secara inklusif membuat kebijakan lebih transparan, akuntabel, dan memiliki legitimasi sosial yang lebih kuat (Mitchell et al., 1997).

1.5.2.3.3 Pemetaan Stakeholders

Menurut World Health Organization (WHO, 2007), pemetaan stakeholders adalah teknik analisis yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi serta menilai tingkat kepentingan dari aktor-aktor kunci yang dapat memengaruhi keberhasilan

suatu kegiatan. Melalui proses pemetaan, setidaknya diperoleh empat informasi penting, yaitu:

1. Siapa saja pihak yang akan terdampak oleh kebijakan atau program tertentu.
2. Siapa saja pihak yang memiliki kapasitas memengaruhi proses maupun hasil.
3. Pihak mana yang perlu dilibatkan secara aktif dalam kegiatan.
4. Kapasitas aktor mana yang perlu diperkuat agar lebih berdaya dalam proses kebijakan.

Dengan demikian, pemetaan stakeholders bukan sekadar inventarisasi aktor, melainkan juga upaya sistematis untuk mengidentifikasi posisi strategis dan potensi keterlibatan mereka dalam tata kelola publik.

1.5.2.3.4 Peran Stakeholders

Menurut Nugroho et al. (2014), para pemangku kepentingan dalam suatu program pembangunan dapat dikategorikan berdasarkan peran yang mereka jalankan, sebagai berikut:

1. Pembuat Kebijakan (Policy Creator), yakni pihak yang memiliki otoritas dalam mengambil keputusan serta menetapkan arah kebijakan;
2. Koordinator, yakni aktor yang berperan mengatur dan menyelaraskan kerja sama antar pihak yang terlibat dalam pelaksanaan program;
3. Fasilitator, yakni pihak yang menyediakan sarana, prasarana, atau sumber daya pendukung yang dibutuhkan oleh kelompok pelaksana atau penerima manfaat;
4. Pelaksana (Implementor), mencakup aktor yang menjalankan kebijakan sekaligus menjadi bagian dari kelompok sasaran yang menerima dampak langsung dari program;

5. Akselerator, yakni pihak yang berfungsi mempercepat proses pelaksanaan program agar lebih efisien, tepat sasaran, dan efektif dalam mencapai tujuan.

Klasifikasi ini menunjukkan bahwa peran stakeholders tidak tunggal, melainkan beragam sesuai dengan posisi dan kepentingan mereka.

1.5.2.3.5 Analisis Stakeholders

Untuk melakukan analisis stakeholders, Reed et al. (2009) menyebutkan tiga langkah utama, yaitu:

1. Identifikasi Stakeholders

Identifikasi stakeholders merupakan tahap awal untuk mengenali individu, kelompok, atau lembaga yang berpotensi memengaruhi atau dipengaruhi oleh suatu kebijakan. Menurut Kusumedi & HB (2010), tahap ini penting untuk memahami kepentingan, peran, dan hubungan yang dimiliki setiap aktor. Proses identifikasi biasanya dilakukan secara berulang dengan menggunakan berbagai teknik, seperti wawancara semi-terstruktur, *focus group discussion (FGD)*, konsultasi dengan pakar, maupun analisis dokumen. Schmeer (1999) menegaskan bahwa identifikasi stakeholders utama perlu dilakukan terlebih dahulu sebelum melibatkan stakeholders pendukung.

2. Pengelompokan dan Pengkategorian

Tahap berikutnya adalah melakukan pengelompokan berdasarkan kepentingan dan pengaruh.

A. Power-Interest Grid (Ancekmann & Eden, 2011)

Menurut Hare & Pahl-Wostl dalam Reed et al. (2009), terdapat dua pendekatan dalam pengelompokan ini, yaitu pendekatan *top-down* (kategorisasi analitik) dan *bottom-up* (metode rekonstruktif). Pengelompokan tersebut umumnya membagi stakeholders ke dalam empat kategori, yaitu:

- 1) Subjects, yaitu kelompok pemangku kepentingan yang memiliki tingkat kepentingan tinggi terhadap isu atau program tertentu, namun pengaruh mereka dalam proses pengambilan keputusan relatif rendah.
- 2) Key Players, merupakan aktor-aktor strategis yang memiliki baik kepentingan maupun pengaruh yang tinggi, sehingga peran mereka sangat menentukan keberhasilan program.
- 3) Crowd, adalah stakeholders dengan kepentingan dan pengaruh yang sama-sama rendah, sehingga keterlibatan mereka cenderung bersifat pasif.
- 4) Context Setters, yakni pihak yang memiliki pengaruh besar dalam dinamika kebijakan, meskipun tingkat kepentingannya terhadap isu tersebut tergolong rendah.

B. Stakeholder Salience Model (Mitchell, Agle, & Wood, 1997)

Model ini mengklasifikasikan stakeholder berdasarkan tiga atribut:

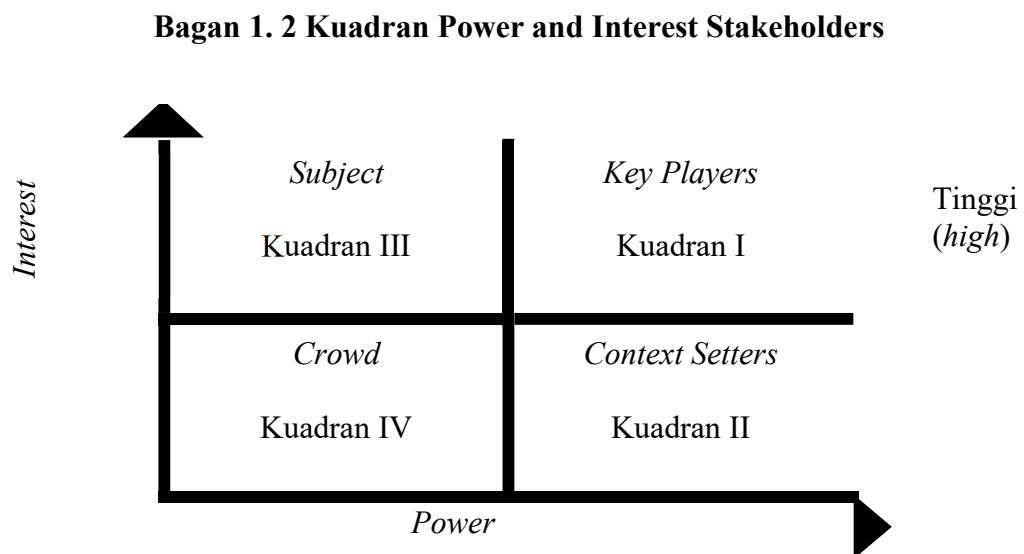
- 1) *Power* (kekuasaan untuk memengaruhi),
- 2) *Legitimacy* (keabsahan atau pengakuan sosial atas klaim stakeholder),
- 3) *Urgency* (kesegeraan isu yang dihadapi stakeholder).

Stakeholder yang memiliki ketiga atribut secara bersamaan disebut *definitive stakeholders*, dan dianggap paling penting untuk diperhatikan.

3. Analisis Hubungan Antar-Stakeholders

Tahap terakhir adalah menyelidiki hubungan antar aktor. Hal ini dapat dilakukan melalui matriks penghubung aktor maupun analisis jaringan sosial (*social network analysis*). Menurut Salam & Noguchi (2006), analisis ini membantu memetakan hubungan apakah bersifat kolaboratif, saling melengkapi, atau justru bertentangan. Analisis hubungan sangat penting karena memperlihatkan potensi konflik maupun peluang sinergi yang dapat terjadi dalam implementasi suatu kebijakan.

Adapun kuadran kepentingan dan pengaruh menurut Ackermann & Eden, (2011) disajikan pada grafik berikut:



Sumber : Ackermann & Eden, 2011

1.5.2.3.6 Teknik Analisis Stakeholders

1. Stakeholders Issue Interrelationship Diagrams

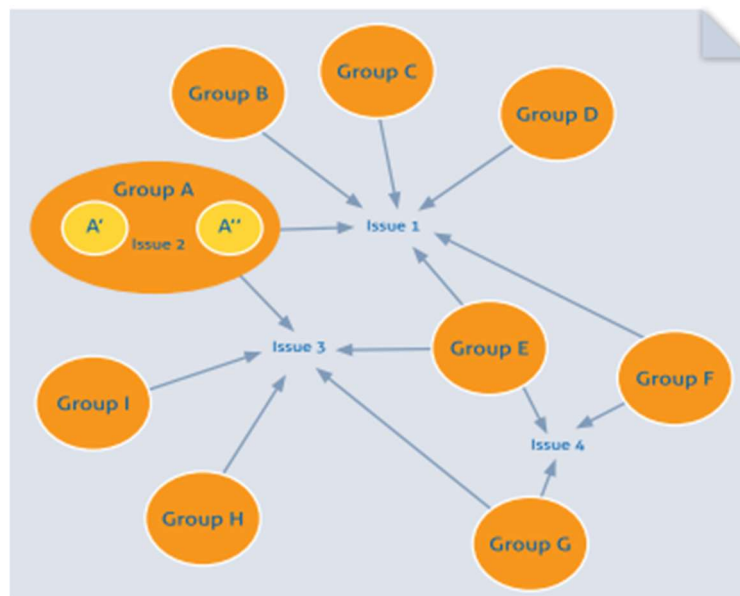
Salah satu teknik dalam analisis stakeholders adalah Stakeholders Issue Interrelationship Diagrams (SIID). Teknik ini digunakan untuk memetakan dan menganalisis keterkaitan antara berbagai aktor dengan isu-isu kebijakan yang relevan. Melalui pendekatan ini, dapat diketahui bagaimana masing-masing stakeholders terhubung dengan isu tertentu, sekaligus bagaimana hubungan antar-stakeholders terbentuk dalam konteks isu yang sama. Menurut Reed et al. (2009), teknik SIID tidak hanya mengidentifikasi aktor yang terlibat, tetapi juga memetakan potensi konvergensi (kesamaan kepentingan) maupun divergensi (perbedaan kepentingan) antar pihak. Dengan demikian, analisis ini memberikan gambaran menyeluruh mengenai:

- a. Isu kebijakan yang dianggap penting oleh masing-masing stakeholders.
- b. Aktor-aktor yang memiliki kesamaan posisi atau kepentingan terhadap isu tertentu.
- c. Potensi kolaborasi antar-stakeholders yang memiliki tujuan sejalan.
- d. Potensi konflik yang mungkin timbul akibat perbedaan kepentingan dan prioritas antar aktor.

Penerapan SIID sangat relevan dalam penelitian mengenai tata kelola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo. Hal ini karena pola perniagaan tembakau melibatkan banyak aktor dengan kepentingan yang berbeda, seperti petani, pedagang pengepul, pabrikan rokok, pemerintah daerah, hingga masyarakat konsumen. Dengan menggunakan SIID, peneliti dapat mengidentifikasi secara

lebih jelas hubungan antar aktor tersebut, menentukan pihak mana yang berperan sebagai *key players*, serta mengantisipasi potensi konflik yang dapat muncul dalam proses tata niaga. Secara praktis, teknik ini membantu peneliti dan pengambil kebijakan untuk memahami jaringan kepentingan, membangun kerja sama strategis, serta merancang kebijakan yang lebih inklusif dan responsif terhadap kebutuhan stakeholders.

Gambar 1. 2 Stakeholders – Issue Interrelationship Diagram



Sumber : Modul III Pemetaan Pemangku Kepentingan (*Stakeholders Mapping*) Halaman 126 disusun oleh Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 2015

Arah panah yang ditampilkan dalam diagram menggambarkan bahwa masing-masing pemangku kepentingan memiliki kepentingan terhadap suatu isu, meskipun jenis kepentingan tersebut dapat berbeda-beda antar stakeholder. Perbedaan inilah yang berpotensi menimbulkan konflik di antara mereka. Oleh karena itu, setiap panah dalam diagram perlu diberi label terlebih dahulu untuk

menjelaskan bentuk kepentingan yang dimiliki dalam masing-masing kasus. Pelabelan tersebut juga berfungsi untuk mengidentifikasi secara eksplisit apakah kepentingan yang dimaksud bersifat saling bertentangan (konflikual) atau tidak.

2. Policy Implementation Mapping

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh substansi kebijakan itu sendiri, melainkan juga oleh aktor-aktor yang terlibat di dalamnya. Menurut pendekatan Policy Implementation Mapping dalam analisis pemangku kepentingan (Bryson, 2004), pemetaan implementasi kebijakan perlu mempertimbangkan posisi stakeholders yang berpotensi mendukung maupun menentang kebijakan. Hal ini penting karena masing-masing aktor memiliki kepentingan, pengaruh, serta kapasitas yang berbeda-beda dalam menentukan arah implementasi kebijakan. Untuk memahami peran stakeholders dalam implementasi kebijakan, Bryson (2004) mengemukakan sejumlah aspek utama yang perlu dianalisis, antara lain kepentingan, sumber daya, saluran aksi (channel), kemungkinan partisipasi, tingkat pengaruh, implikasi, serta tindakan (action) yang dapat diambil oleh pembuat kebijakan. Analisis terhadap aspek-aspek tersebut memungkinkan pemerintah untuk merancang strategi implementasi kebijakan yang lebih efektif, responsif, dan minim konflik. Adapun sejumlah aspek utama yang harus dianalisis, yaitu:

a. Kepentingan

Merujuk pada nilai, tujuan, atau isu yang diperjuangkan oleh stakeholders. Kepentingan dapat berupa keuntungan ekonomi, perlindungan lingkungan, stabilitas sosial, maupun legitimasi politik. Pemahaman atas kepentingan ini

penting agar strategi implementasi dapat disesuaikan dengan orientasi masing-masing aktor.

b. Sumber Daya

Setiap stakeholders memiliki sumber daya yang digunakan untuk memperjuangkan kepentingannya. Sumber daya ini dapat berupa finansial, informasi, jaringan sosial, legitimasi hukum, maupun kapasitas teknis. Semakin besar sumber daya yang dimiliki, semakin kuat pula posisi tawar aktor dalam proses implementasi.

c. Channel (Saluran Aksi)

Stakeholders menyalurkan kepentingannya melalui berbagai mekanisme, misalnya jalur formal seperti pertemuan resmi, forum kebijakan, regulasi, maupun jalur informal seperti lobi politik, opini publik, dan media massa. Identifikasi channel penting untuk memprediksi strategi aksi yang akan digunakan stakeholders.

d. Kemungkinan Partisipasi

Tingkat partisipasi menunjukkan seberapa besar peluang stakeholders akan terlibat aktif dalam implementasi kebijakan. Partisipasi ini dipengaruhi oleh kepentingan yang mereka miliki, kapasitas organisasi, serta peluang yang diberikan oleh institusi pemerintah.

e. Tingkat Pengaruh

Pengaruh stakeholders ditentukan dari kombinasi kepemilikan sumber daya dan tingkat partisipasi. Aktor dengan sumber daya besar dan partisipasi aktif

biasanya memiliki pengaruh signifikan dalam menentukan arah implementasi kebijakan, sehingga dapat dikategorikan sebagai *key players*.

f. Implikasi

Implikasi merujuk pada dampak keterlibatan stakeholders terhadap strategi implementasi. Misalnya, kelompok pendukung dapat menjadi mitra penting untuk memperkuat keberhasilan kebijakan, sedangkan kelompok penentang dapat menimbulkan hambatan yang harus diantisipasi dengan strategi mitigasi.

g. Action (Tindakan)

Tahap terakhir adalah merumuskan tindakan yang harus dilakukan oleh pembuat kebijakan untuk mengantisipasi atau menyikapi pengaruh stakeholders. Misalnya, meningkatkan komunikasi, membangun koalisi, menyediakan insentif, atau menetapkan regulasi pengendalian.

Dengan demikian, Policy Implementation Mapping tidak hanya memetakan siapa saja stakeholders yang terlibat, tetapi juga bagaimana mereka memengaruhi implementasi kebijakan, melalui kepentingan, sumber daya, serta strategi aksi yang digunakan. Pemetaan ini penting agar pelaksanaan kebijakan dapat lebih efektif, responsif, dan minim konflik.

Tabel 1. 6 Ethical Analysis Grid dalam Analisis Stakeholders Implementasi Kebijakan

Kategori Stakeholders	Kepentingan	Sumber Daya	Channel	Kemungkinan Partisipasi	Tingkat Pengaruh	Implikasi	Action
Mereka yang (potensial) mendukung							
Mereka yang (potensial) menolak							

Sumber : Bryson, J.M. (2004)

Teknik ini dapat digunakan untuk menjelaskan secara cepat mengenai siapa saja stakeholders yang dinilai memiliki relevansi moral, serta isu-isu apa yang dianggap etis dalam suatu kebijakan atau program. Dengan kata lain, teknik ini membantu mengidentifikasi aktor dan kepentingan yang tidak hanya penting secara praktis, tetapi juga signifikan secara normatif.

1.5.2.3.7 Faktor Pendorong dan Faktor Penghambat

1. Implementasi Kebijakan dalam Perspektif Administrasi Publik

Dalam kajian Administrasi Publik, implementasi kebijakan dipahami sebagai tahap krusial yang menjembatani antara perumusan kebijakan dan dampaknya di tingkat masyarakat. Keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh kejelasan tujuan kebijakan, tetapi juga oleh kemampuan aktor dan institusi dalam menerjemahkan kebijakan ke dalam praktik nyata. Oleh karena itu, banyak kebijakan publik yang secara normatif dirancang dengan baik, namun mengalami kegagalan atau hambatan dalam pelaksanaannya akibat faktor-faktor implementatif yang tidak diperhitungkan secara memadai.

Pendekatan implementasi kebijakan menekankan bahwa proses kebijakan berlangsung dalam lingkungan yang kompleks, melibatkan berbagai aktor dengan kepentingan, sumber daya, dan kapasitas yang berbeda. Dalam konteks ini, faktor pendorong dan faktor penghambat menjadi elemen penting untuk memahami mengapa suatu kebijakan dapat berjalan efektif di satu wilayah, namun menghadapi kendala di wilayah lain.

2. Faktor Pendorong dan Penghambat Menurut Edwards III

George C. Edwards III (1980) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Keempat variabel ini dapat berfungsi sebagai faktor pendorong maupun faktor penghambat, tergantung pada kondisi implementasinya.

a. Komunikasi

Komunikasi berkaitan dengan bagaimana informasi kebijakan disampaikan dan dipahami oleh para pelaksana serta pemangku kepentingan terkait. Komunikasi yang jelas, konsisten, dan berkelanjutan dapat menjadi faktor pendorong implementasi karena membantu aktor memahami tujuan, mekanisme, dan batasan kebijakan. Sebaliknya, komunikasi yang tidak jelas atau terfragmentasi dapat menimbulkan perbedaan interpretasi, ketidakpastian peran, serta konflik antar aktor, sehingga menjadi faktor penghambat implementasi.

b. Sumber Daya

Sumber daya mencakup sumber daya manusia, finansial, informasi, dan sarana pendukung lainnya. Ketersediaan sumber daya yang memadai memungkinkan kebijakan dijalankan secara efektif dan berkelanjutan. Namun, keterbatasan sumber daya sering kali menjadi hambatan utama, terutama di tingkat lokal, karena membatasi kapasitas pemerintah dan aktor terkait dalam menjalankan fungsi pengaturan, fasilitasi, maupun pengawasan.

c. Disposisi atau Sikap Pelaksana

Disposisi pelaksana merujuk pada komitmen, sikap, dan tingkat penerimaan aktor terhadap kebijakan. Pelaksana yang memiliki komitmen tinggi dan kesesuaian nilai dengan tujuan kebijakan dapat menjadi pendorong implementasi. Sebaliknya, resistensi, sikap pasif, atau kepentingan yang bertentangan dengan kebijakan dapat menghambat proses implementasi.

d. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi berkaitan dengan pembagian kewenangan, prosedur kerja, dan koordinasi antar unit organisasi. Struktur yang jelas dan fleksibel dapat mendukung implementasi kebijakan, sementara struktur yang tumpang tindih, kaku, atau terfragmentasi berpotensi memperlambat dan menghambat pelaksanaan kebijakan.

3. Faktor Lingkungan Implementasi menurut Mazmanian dan Sabatier

Mazmanian dan Sabatier (1983) menambahkan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh faktor lingkungan yang lebih luas, di luar desain kebijakan dan kapasitas birokrasi. Faktor lingkungan ini mencakup karakteristik masalah, kondisi sosial-ekonomi, serta dinamika aktor yang terlibat.

Dalam konteks kebijakan yang melibatkan banyak aktor, perbedaan kepentingan dan posisi tawar antar stakeholder dapat menjadi faktor penentu keberhasilan atau kegagalan implementasi. Lingkungan yang ditandai oleh konflik kepentingan, ketimpangan relasi kekuasaan, dan dominasi aktor tertentu berpotensi menjadi faktor penghambat. Sebaliknya, keselarasan kepentingan dan stabilitas lingkungan sosial dapat menjadi faktor pendorong implementasi kebijakan.

Pendekatan ini menekankan bahwa implementasi kebijakan tidak dapat dilepaskan dari konteks lokal tempat kebijakan tersebut dijalankan. Oleh karena itu, analisis faktor pendorong dan penghambat harus mempertimbangkan karakteristik wilayah, aktor, dan struktur sosial yang melingkupinya.

4. Faktor Pendorong dan Penghambat dalam Perspektif Collaborative Governance

Dalam konteks tata kelola yang melibatkan aktor negara dan non-negara, Ansell dan Gash (2008) memperkenalkan konsep collaborative governance. Pendekatan ini menekankan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan kolaboratif dipengaruhi oleh tingkat kepercayaan, komitmen, dan keseimbangan kekuasaan antar stakeholder.

Kepercayaan antar aktor merupakan faktor pendorong utama dalam kolaborasi, karena mendorong keterbukaan, pertukaran informasi, dan kesediaan untuk bekerja sama. Sebaliknya, rendahnya kepercayaan dan adanya dominasi aktor tertentu dapat menjadi faktor penghambat yang memicu konflik dan menurunkan efektivitas implementasi kebijakan. Selain itu, komitmen aktor terhadap tujuan bersama menjadi faktor penting dalam menjaga keberlanjutan implementasi. Ketika aktor hanya terlibat secara simbolik atau didorong oleh kepentingan sempit, implementasi kebijakan cenderung tidak berjalan optimal.

5. Sintesis Faktor Pendorong dan Penghambat dalam Administrasi Publik

Berdasarkan berbagai pendekatan tersebut, faktor pendorong dan penghambat dalam implementasi kebijakan dapat dipahami sebagai kombinasi antara faktor struktural, institusional, dan aktor. Faktor pendorong mencakup komunikasi yang efektif, ketersediaan sumber daya, komitmen aktor, koordinasi

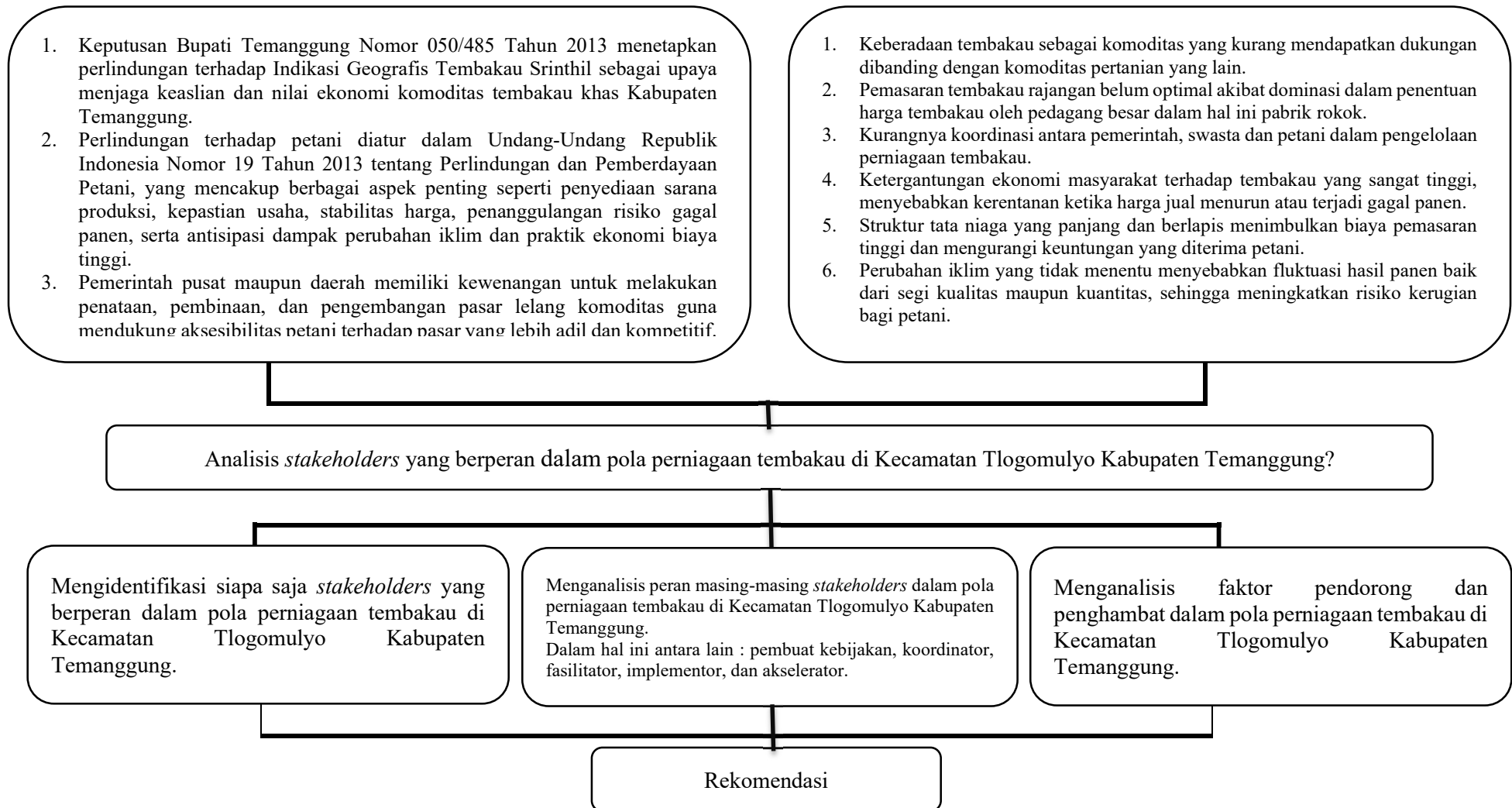
yang baik, serta lingkungan kolaboratif yang mendukung. Sebaliknya, faktor penghambat meliputi keterbatasan sumber daya, ketidakjelasan peran, konflik kepentingan, ketimpangan relasi kekuasaan, serta lemahnya peran pemerintah dalam mengelola jejaring aktor.

Kerangka teoritis ini digunakan dalam penelitian untuk menganalisis faktor-faktor yang mendorong dan menghambat tata kelola perniagaan tembakau, khususnya dalam konteks interaksi antar stakeholder dan peran pemerintah daerah. Dengan demikian, analisis faktor pendorong dan penghambat tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga memberikan dasar analitis untuk memahami dinamika implementasi kebijakan dalam perspektif Administrasi Publik.

1.5.3 Kerangka Berpikir

Menurut N. Saputra (2021), kerangka berpikir penelitian merupakan panduan yang menyatukan berbagai aktivitas penelitian agar berjalan selaras dan terarah. Oleh karena itu, penyusunan paradigma penelitian harus didasarkan pada kerangka berpikir yang jelas, sistematis, dan sesuai dengan tujuan penelitian. Berdasarkan kajian teori, penelitian terdahulu, dan tinjauan pustaka, maka kerangka berpikir penelitian ini yaitu:

Bagan 1. 3 Kerangka Berpikir



Sumber : Diolah Peneliti, 2025

1.6 Operasionalisasi Konsep

Pada bagian Operasional Konsep, pengertian dan karakteristik dari konsep utama (pokok) yang digunakan disertai adanya kemungkinan yang terjadi dalam operasional penelitian ini, antara lain :

1.6.1 Analisis Stakeholders

Stakeholders merupakan aktor atau pihak yang memiliki pengaruh serta keterlibatan dalam suatu proses kebijakan. Aktor-aktor tersebut dapat berasal dari sektor pemerintah, swasta, maupun masyarakat, sesuai dengan prinsip governance yang menekankan pada kolaborasi multi-aktor dalam tata kelola publik. Berdasarkan pengertian *stakeholders*, maka fenomena penelitian ini antara lain:

1. Identifikasi siapa *stakeholders* yang terlibat dalam pola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung.
2. Analisis peran masing-masing *stakeholders* dalam pola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung.
 - a. Orang-orang yang mengambil bagian dalam interaksi sosial
 - b. Kedudukan orang-orang dalam perilaku
 - c. Kaitan antara orang dan perilaku

Tabel 1. 7 Fenomena Penelitian

No.	Fokus	Fenomena	Sub Fenomena
1.	Identifikasi <i>Stakeholders</i>	Keterlibatan berbagai aktor dalam pola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung.	1. Stakeholders dari unsur pemerintah, meliputi pemerintah daerah, perangkat daerah, serta pemerintah desa yang berperan dalam pengaturan, fasilitasi, dan pendampingan sektor pertembakauan. 2. Stakeholders dari unsur swasta, meliputi pelaku usaha dalam perniagaan tembakau seperti gudang, pedagang besar, grader, dan industri yang berperan dalam distribusi serta pengendalian akses pasar. 3. Stakeholders dari unsur organisasi masyarakat sipil (NGO), meliputi organisasi petani dan kelompok advokasi seperti APTI dan Gugus Tugas Tembakau yang memperjuangkan kepentingan petani tembakau. 4. Stakeholders dari unsur media massa, yang berperan dalam membentuk opini publik serta memengaruhi arah kebijakan pertembakauan melalui pemberitaan dan wacana publik. 5. Stakeholders dari unsur perguruan tinggi, yang berperan sebagai penyedia kajian ilmiah, rekomendasi kebijakan, serta pendampingan berbasis pengetahuan.
2.	Identifikasi Peran <i>Stakeholders</i>	Perbedaan peran dan fungsi masing-masing stakeholders dalam pola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung.	1. Peran sebagai pembuat kebijakan dan pengatur dalam tata niaga tembakau. 2. Peran sebagai koordinator dan mediator dalam mengelola relasi antar stakeholders. 3. Peran sebagai fasilitator dan pendamping dalam mendukung produksi dan peningkatan mutu tembakau. 4. Peran sebagai pelaksana (implementor) dalam kegiatan perniagaan tembakau. 5. Peran sebagai akselerator, khususnya dalam memperlancar akses pasar, informasi, dan distribusi.

Diolah Peneliti, 2025

1.7 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif. Sebagaimana dijelaskan oleh Almasdi (2021), pendekatan kualitatif digunakan untuk memahami suatu objek dalam konteks yang alami, dengan peneliti berperan sebagai instrumen utama dalam proses pengumpulan dan analisis data. Teknik pengumpulan data dilakukan secara kombinatorik, analisis bersifat induktif, dan hasil penelitian lebih diarahkan pada pemahaman makna yang mendalam daripada upaya untuk melakukan generalisasi. Penelitian kualitatif berusaha memahami fenomena secara holistik dan kontekstual dengan memanfaatkan latar alami sebagai sumber data utama. Dalam pendekatan ini, peneliti berinteraksi langsung dengan partisipan untuk memperoleh data berupa pendapat, pemikiran, pengalaman, dan persepsi mereka. Partisipan dalam penelitian kualitatif dipilih secara purposif, yaitu berdasarkan kriteria tertentu yang relevan dengan fokus penelitian, sehingga data yang diperoleh lebih mendalam dan kaya makna.

1.7.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif kualitatif dengan bentuk studi kasus. Menurut Syahza (2021), penelitian deskriptif bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta serta sifat-sifat suatu populasi atau daerah tertentu. Penelitian deskriptif berfungsi untuk memberikan gambaran menyeluruh mengenai objek penelitian tanpa melakukan manipulasi terhadap variabel yang diteliti. Studi kasus menurut Dewi (2020) merupakan studi empiris yang digunakan untuk menyelidiki fenomena kontemporer dalam konteks kehidupan nyata. Metode ini tepat digunakan ketika

penelitian berfokus pada pertanyaan utama “bagaimana” dan “mengapa”, dengan tujuan memahami fenomena secara mendalam. Dalam penelitian ini, penggunaan studi kasus memungkinkan peneliti untuk mengeksplorasi pola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo secara komprehensif, termasuk kemungkinan ditemukannya hal-hal baru yang dapat memperkaya analisis dan menjadi dasar bagi hipotesis penelitian selanjutnya.

1.7.2 Situs Penelitian

Situs penelitian merupakan lokasi di mana penelitian dilakukan. Penelitian ini berlokasi di Kecamatan Tlogomulyo, Kabupaten Temanggung, Provinsi Jawa Tengah. Kecamatan Tlogomulyo merupakan salah satu dari 20 kecamatan di Kabupaten Temanggung, dengan luas wilayah 2.485 hektar. Dari total luas tersebut, sekitar 1.664,30 hektar digunakan sebagai lahan pertanian tembakau. Secara administratif, Kecamatan Tlogomulyo terdiri dari 12 desa, 50 dusun, 154 RT, dan 45 RW.

Mayoritas penduduk Kecamatan Tlogomulyo bermata pencaharian sebagai petani, dan pada musim tembakau sebagian besar masyarakat menanam serta mengolah tembakau sebagai komoditas utama. Kondisi ini menjadikan Kecamatan Tlogomulyo sebagai salah satu sentra tembakau unggulan di Kabupaten Temanggung. Tembakau dari wilayah ini dikenal memiliki kualitas baik dan berpengaruh signifikan terhadap harga, kelembagaan petani, serta jumlah produksi yang dihasilkan.

Pemilihan lokasi penelitian di Kecamatan Tlogomulyo didasarkan pada relevansi fenomena yang terjadi dengan fokus penelitian, yakni mengenai

stakeholders mapping dalam pola perniagaan tembakau. Dengan mayoritas penduduk berprofesi sebagai petani tembakau, penelitian ini diharapkan mampu menggambarkan secara mendalam peran stakeholders serta dinamika tata niaga tembakau yang berlangsung di wilayah tersebut.

Pemilihan Kecamatan Tlogomulyo sebagai situs penelitian tidak hanya didasarkan pada karakteristiknya sebagai sentra produksi tembakau, tetapi juga pada relevansinya sebagai arena tata kelola publik (public governance arena) dalam sektor pertembakauan di tingkat lokal. Dalam perspektif Administrasi Publik, perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo merepresentasikan interaksi antara aktor negara dan non-negara dalam mengelola kepentingan publik, mulai dari aspek produksi, distribusi, hingga pengaturan kebijakan. Kecamatan Tlogomulyo menjadi ruang empirik yang penting karena di wilayah ini terdapat pertemuan antara kebijakan pemerintah daerah, kepentingan ekonomi pelaku usaha, serta posisi petani sebagai kelompok yang terdampak langsung oleh tata kelola perniagaan tembakau. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo tidak hanya berlangsung sebagai aktivitas ekonomi, tetapi juga sebagai proses administrasi publik yang melibatkan pengaturan, koordinasi, fasilitasi, dan mediasi kepentingan antar-stakeholders.

Dengan demikian, pemilihan Kecamatan Tlogomulyo sebagai situs penelitian dinilai relevan untuk mengkaji pemetaan stakeholders (stakeholders mapping) dalam pola perniagaan tembakau, sekaligus untuk memahami bagaimana peran pemerintah daerah dijalankan dalam mengelola jejaring aktor dan kepentingan di sektor pertembakauan pada level lokal.

1.7.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian dalam studi ini terdiri atas sejumlah aktor yang berkaitan langsung dengan tata kelola perniagaan tembakau, sesuai dengan perspektif administrasi publik. Pemilihan subjek dilakukan dengan tujuan agar informasi yang diperoleh mampu menggambarkan secara komprehensif stakeholders mapping pola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung..

Pemilihan subjek penelitian didasarkan pada prinsip relevansi peran dan keterlibatan langsung dalam tata kelola perniagaan tembakau. Dalam perspektif Administrasi Publik, subjek penelitian dipilih karena memiliki kewenangan, kepentingan, pengaruh, serta kapasitas dalam proses pengambilan keputusan, implementasi kebijakan, maupun praktik perniagaan tembakau di tingkat lokal.

Informasi penelitian digali dari berbagai pihak yang berperan langsung, yaitu Dinas Koperasi, Usaha Kecil, Menengah, dan Perdagangan Kabupaten Temanggung, Dinas Ketahanan Pangan, Pertanian, dan Perikanan Kabupaten Temanggung, Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja, Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI), Gugus Tugas Tembakau, perangkat kecamatan, petani tembakau, serta tengkulak atau pembeli tembakau di desa.

Teknik penentuan subjek penelitian menggunakan kombinasi purposive sampling dan snowball sampling. Purposive sampling digunakan pada tahap awal untuk menentukan informan kunci (key informants) yang secara struktural dan fungsional memiliki keterkaitan langsung dengan tata kelola perniagaan tembakau, seperti dinas terkait, APTI, dan Gugus Tugas Tembakau. Selanjutnya, snowball sampling digunakan untuk menjaring informan tambahan berdasarkan rekomendasi

dari informan awal. Teknik ini dipilih karena jaringan perniagaan tembakau bersifat informal, tertutup, dan berbasis kepercayaan, sehingga informasi yang mendalam lebih mudah diperoleh melalui rujukan antar pelaku. Melalui snowball sampling, peneliti memperoleh akses terhadap petani tembakau dan tengkulak atau pembeli tembakau yang memiliki pengalaman langsung dalam praktik perniagaan di lapangan. Proses purposive sampling dilakukan melalui tahapan:

1. Peneliti terlebih dahulu mengidentifikasi informan kunci dari instansi pemerintah dan organisasi yang secara formal terlibat dalam tata kelola perniagaan tembakau, yaitu dinas terkait, Gugus Tugas Tembakau, dan APTI, sebagai aktor kebijakan dan representasi kepentingan petani.
2. Setelah informan kunci tersebut, peneliti memperoleh rekomendasi mengenai aktor lapangan yang memiliki pengalaman langsung dan pengetahuan praktis, seperti petani tembakau dan tengkulak.
3. Proses penentuan informan selanjutnya dilakukan secara berantai (snowball), hingga data yang diperoleh mencapai titik kejenuhan (data saturation), yaitu ketika informasi yang disampaikan informan mulai berulang dan tidak menghasilkan temuan baru yang signifikan.

Penyesuaian terhadap pemilihan subjek dapat dilakukan apabila ditemukan dinamika baru di lapangan yang relevan dengan fokus penelitian.

Selain informan eksternal, dalam penelitian kualitatif ini peneliti juga menempatkan diri sebagai bagian dari konteks sosial yang diteliti (participant of information). Posisi ini muncul karena peneliti memiliki keterlibatan langsung maupun kedekatan sosial dengan lingkungan perniagaan tembakau di Kecamatan

Tlogomulyo. Keterlibatan tersebut memungkinkan peneliti untuk memahami secara lebih mendalam dinamika interaksi antar-stakeholders, pola relasi kekuasaan, serta praktik-praktik informal yang sulit diungkap apabila peneliti sepenuhnya berada di luar konteks penelitian. Namun demikian, keterlibatan peneliti tetap dijaga dalam batas profesional dan etis, dengan mengedepankan prinsip objektivitas, reflektivitas, serta verifikasi data melalui triangulasi sumber dan metode.

1.7.4 Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini bersifat kualitatif deskriptif. Menurut pendekatan kualitatif, realitas sosial dipahami sebagai sesuatu yang bersifat majemuk (multiple realities), sehingga penelitian berupaya menggambarkan fenomena apa adanya, sesuai dengan konteks yang terjadi di lapangan.

1.7.5 Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini terbagi menjadi dua kategori, yaitu data primer dan data sekunder:

1. Data Primer

Menurut Syahza (2021), data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber utama melalui interaksi di lapangan. Sejalan dengan Lofland, sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, yang diperoleh melalui observasi maupun wawancara. Dalam penelitian ini, data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan stakeholders yang terlibat dalam perniagaan tembakau, meliputi:

- a. Dinas Koperasi, Usaha Kecil, Menengah, dan Perdagangan Kabupaten Temanggung,
- b. Dinas Ketahanan Pangan, Pertanian, dan Perikanan Kabupaten Temanggung,
- c. Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kabupaten Temanggung,
- d. Gugus Tugas Tembakau,
- e. Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI),
- f. Tengkulak atau pembeli tembakau,
- g. Petani tembakau di Kecamatan Tlogomulyo.

Data primer ini digunakan untuk memperoleh informasi aktual mengenai peran, kepentingan, dan interaksi antar stakeholders dalam tata kelola perniagaan tembakau.

2. Data Sekunder

Menurut Syahza (2021), data sekunder adalah data yang telah terdokumentasi dalam bentuk sumber bacaan maupun dokumen resmi. Data sekunder dapat berupa arsip, dokumen kelembagaan, laporan instansi pemerintah, notulen rapat, hasil survei, publikasi organisasi, hingga hasil penelitian terdahulu seperti skripsi, tesis, disertasi, maupun artikel ilmiah.

Dalam penelitian ini, data sekunder digunakan untuk melengkapi dan memperkuat temuan dari data primer, misalnya berupa regulasi perundangan terkait tembakau, data statistik pertanian, laporan tahunan dinas, serta publikasi yang membahas tata niaga tembakau baik di tingkat lokal maupun nasional.

1.7.6 Teknik Pengumpulan Data

Menurut Syahza (2021), metode penelitian pada dasarnya terdiri dari dua aspek, yaitu metode yang berkaitan dengan cara berpikir untuk mencapai tujuan, serta teknik yang berkaitan dengan langkah praktis dalam pelaksanaannya. Kedua aspek tersebut saling berhubungan dan tidak dapat dipisahkan, sebab menjadi satu kesatuan dalam proses penelitian. Secara umum, teknik pengumpulan data merupakan cara atau prosedur yang digunakan peneliti untuk memperoleh informasi di lapangan. Dalam penelitian ini, terdapat tiga teknik pengumpulan data utama, yaitu wawancara, observasi, dan dokumentasi.

1. Wawancara (Interview)

Wawancara merupakan teknik penggalan data melalui percakapan dengan maksud tertentu. Menurut Nugrahani (2014), wawancara dilakukan oleh dua pihak atau lebih untuk memperoleh informasi yang mendalam. Lincoln dan Guba (1985) menegaskan bahwa wawancara dapat digunakan untuk mengonstruksi pandangan partisipan mengenai pengalaman, motivasi, perasaan, serta harapan mereka, sekaligus memverifikasi informasi dari berbagai sumber melalui triangulasi. Dalam penelitian ini, wawancara dilakukan dengan dua jenis:

- a. Wawancara terstruktur, menggunakan pedoman pertanyaan yang sistematis.
- b. Wawancara tidak terstruktur, yang lebih fleksibel dan memungkinkan peneliti mengeksplorasi isu-isu baru yang muncul di lapangan.

Teknik ini dipilih untuk mendapatkan data yang akurat, detail, dan kontekstual mengenai peran serta kepentingan para stakeholders dalam tata kelola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo.

2. Observasi

Observasi digunakan untuk memperoleh data mengenai perilaku sosial maupun kondisi nyata di lapangan. Melalui observasi, peneliti mengamati langsung aktivitas petani, tengkulak, maupun aktor lainnya yang terlibat dalam tata niaga tembakau. Dalam penelitian kualitatif, peneliti menjadi instrumen utama yang dibantu dengan formulir observasi serta catatan lapangan. Observasi yang dilakukan bersifat observasi partisipatif, dimana peneliti tidak hanya berperan sebagai pengamat, tetapi juga sebagai bagian dari lingkungan sosial yang diteliti. Dalam posisi ini, peneliti terlibat secara terbatas dalam aktivitas sosial masyarakat, sehingga mampu menangkap makna, kebiasaan, serta dinamika interaksi antar-aktor secara lebih kontekstual. Observasi ini diperkuat dengan penggunaan dokumen pendukung sebagai data sekunder.

3. Dokumentasi (Studi Pustaka)

Metode dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data melalui dokumen tertulis, baik dokumen resmi maupun tidak resmi. Menurut Sugiyono (2005), studi dokumen berfungsi sebagai pelengkap dari wawancara dan observasi, bahkan dapat meningkatkan kredibilitas data. Dokumen yang digunakan dalam penelitian ini meliputi regulasi terkait tembakau, laporan instansi pemerintah, publikasi dari asosiasi petani, notulen rapat, hasil survei, hingga karya ilmiah sebelumnya. Dokumen tersebut dapat berupa:

- a. Dokumen primer, yang ditulis langsung oleh pihak yang terlibat dalam suatu peristiwa.

- b. Dokumen sekunder, yang disusun berdasarkan laporan atau informasi dari pihak lain.

1.7.7 Analisis dan Interpretasi Data

Analisis data adalah proses mengorganisasi, mengelompokkan, dan menafsirkan data sehingga membentuk pola, tema, dan hubungan antar kategori. Menurut Syahza (2021), analisis data kualitatif bersifat non-statistik, dilakukan secara induktif, dan lebih menekankan pada pemaknaan dibandingkan generalisasi. Dalam penelitian ini, analisis dilakukan secara deskriptif-kualitatif dengan menelusuri hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi untuk memperoleh gambaran menyeluruh mengenai pola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo.

Penelitian ini menggunakan Uji Litmus sebagai langkah teknis analisis dan alat bantu untuk menyeleksi isu-isu strategis. Uji Litmus digunakan untuk menilai tingkat kepentingan dan urgensi suatu isu berdasarkan persepsi para informan serta konteks kebijakan yang melingkupinya. Isu-isu yang muncul dari hasil wawancara dan observasi tidak seluruhnya dianalisis secara mendalam, melainkan disaring terlebih dahulu melalui Uji Litmus untuk menentukan isu yang memiliki dampak signifikan terhadap tata kelola perniagaan tembakau.

Penilaian dalam Uji Litmus dilakukan dengan mempertimbangkan beberapa aspek, antara lain tingkat pengaruh isu terhadap kepentingan publik, keterkaitannya dengan peran pemerintah daerah, serta implikasinya terhadap hubungan antar-stakeholders. Isu-isu yang dinilai strategis kemudian dianalisis lebih lanjut dan dikaitkan dengan hasil pemetaan stakeholders serta analisis SWOT guna

memperoleh pemahaman yang komprehensif terhadap dinamika tata niaga tembakau di tingkat lokal. Sebagai peneliti yang memiliki kedekatan dengan konteks penelitian, peneliti menyadari potensi subjektivitas dalam proses pengumpulan dan interpretasi data. Oleh karena itu, peneliti menerapkan reflektivitas secara berkelanjutan melalui pencatatan refleksi lapangan, diskusi dengan pembimbing, serta penerapan triangulasi sumber dan metode agar hasil penelitian tetap berbasis pada data empiris.

1.7.8 Kualitas Data

Kualitas data dalam penelitian ditentukan oleh instrumen dan proses pengumpulan data yang digunakan. Menurut Moleong (2007), keabsahan data kualitatif dapat diukur melalui empat kriteria:

1. Credibility (kepercayaan) – membuktikan data sesuai dengan kenyataan, dilakukan melalui triangulasi, member check, perpanjangan kehadiran peneliti, dan diskusi sejawat.
2. Transferability (keteralihan) – sejauh mana hasil penelitian dapat diterapkan dalam konteks lain.
3. Dependability (kebergantungan) – memastikan proses penelitian konsisten dan dapat diaudit.
4. Confirmability (kepastian) – menjamin bahwa hasil penelitian benar-benar berasal dari data, bukan dari bias peneliti.

1.7.9 Rancangan Triangulasi

Triangulasi digunakan untuk meningkatkan kredibilitas data dengan cara memeriksa konsistensi informasi dari berbagai sumber dan metode. Penelitian ini menggunakan dua jenis triangulasi:

1. Triangulasi Sumber

Dilakukan dengan membandingkan informasi dari berbagai informan, seperti dinas terkait, asosiasi petani, tengkulak, dan petani tembakau.

2. Triangulasi Metode

Menggabungkan hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi untuk menguji kesesuaian data yang diperoleh.

Dengan rancangan triangulasi ini, data yang terkumpul diharapkan lebih valid, reliabel, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.