

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Sampah

Secara ilmiah, sampah dipahami sebagai material sisa dari aktivitas manusia atau proses alam yang tidak lagi memiliki nilai guna dan berpotensi menimbulkan dampak lingkungan apabila tidak dikelola dengan baik (Sathish & Prabhakaran, 2011). Menurut UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang berbentuk padat. Undang-undang ini mengklasifikasikan sampah menjadi sampah rumah tangga, sampah sejenis sampah rumah tangga, dan sampah spesifik, serta menekankan prinsip pengurangan dan penanganan sampah melalui pendekatan *reduce, reuse, recycle* (3R) (UU Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008).

Sampah terbagi menjadi beberapa jenis yakni sampah padat, sampah cair, sampah organik dan sampah anorganik. Sampah padat merupakan material buangan berbentuk padat yang berasal dari kegiatan rumah tangga, komersial, institusi dan industri, termasuk sisa makanan, kertas, plastik, logam dan kaca (Sathish & Prabhakaran, 2011). Sampah cair didefinisikan sebagai limbah berbentuk cair yang berasal dari aktivitas domestik, industri, dan pertanian, termasuk air limbah rumah tangga dan limbah proses produksi (Pondhe & Dharam, 2009). *World Health Organization* menegaskan bahwa limbah cair yang tidak diolah dengan baik dapat menjadi media penyebaran penyakit dan mencemari sumber air bersih (WHO dalam Neelam et al., 2025). Sampah organik merupakan sampah yang berasal dari bahan hayati dan bersifat mudah terurai secara biologis oleh mikroorganisme, seperti sisa makanan, limbah dapur, dan residu pertanian. Sampah anorganik adalah sampah yang tidak mudah terurai secara alami dan umumnya berasal dari bahan sintetis atau mineral, seperti plastik, logam, dan kaca (Pondhe & Dharam, 2009).

Pengelolaan dan pembuangan sampah yang tidak tepat menimbulkan dampak lingkungan yang kompleks dan saling berkaitan, yang memengaruhi kualitas tanah, air, udara, serta keberlanjutan keanekaragaman hayati dan ekosistem. Pembuangan sampah yang tidak terkendali dapat mencemari perairan permukaan dan air tanah melalui limpasan dan infiltrasi zat berbahaya, termasuk nutrisi berlebih, bahan kimia toksik, dan logam berat (Ghosh et al., 2022). Pencemaran ini berpotensi menyebabkan peningkatan salinitas serta menurunkan kualitas air untuk kebutuhan ekosistem dan manusia. Mikroplastik telah terdeteksi secara luas di lingkungan perairan tawar maupun laut dan menjadi ancaman serius bagi organisme akuatik karena dapat tertelan, menyebabkan luka fisik, serta bertindak sebagai vektor pembawa patogen dan bahan kimia berbahaya (Debnath et al., 2024).

Selain itu, sampah juga dapat mempengaruhi kualitas udara dan berdampak buruk terhadap keanekaragaman hayati dan degradasi ekosistem serta merusak ekosistem laut. Pembakaran sampah secara terbuka dan pengelolaan limbah yang tidak ramah lingkungan menghasilkan emisi gas rumah kaca seperti metana (CH_4) dan dinitrogen oksida (N_2O) yang berkontribusi terhadap perubahan iklim global (Kumar et al., 2025). Praktik pembuangan sampah seperti penimbunan terbuka dan pembuangan ilegal menyebabkan kerusakan habitat alami dan penurunan keanekaragaman hayati, terutama di wilayah sekitar perkotaan dan kawasan industri (Patil et al., 2024). Lingkungan laut menjadi salah satu ekosistem yang paling terdampak oleh sampah, terutama limbah plastik yang terfragmentasi menjadi mikroplastik dan tersebar luas di perairan laut (Moto et al., 2024).

Kerangka kebijakan dan regulasi pengelolaan sampah di tingkat global dan nasional semakin diarahkan untuk mendukung pembangunan berkelanjutan melalui peningkatan efisiensi sumber daya dan pengurangan dampak lingkungan. Pendekatan ini secara luas mengadopsi prinsip ekonomi sirkular (*circular economy*) serta strategi pengelolaan sampah berbasis 3R dan 5R sebagai landasan konseptual dan operasional (Zheng & Liu, 2024). Kebijakan pengelolaan sampah yang efektif

memerlukan integrasi lintas tingkat pemerintahan, mulai dari nasional hingga lokal, agar implementasinya berjalan konsisten dan berkelanjutan.

2.2 Lingkungan Hidup

Dalam konteks Indonesia, UU Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mendefinisikan lingkungan hidup sebagai kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang memengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya. Definisi ini secara eksplisit mengintegrasikan komponen biotik, abiotik, dan sosial sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Undang-undang tersebut menegaskan bahwa manusia bukan hanya bagian dari lingkungan, tetapi juga aktor yang perilakunya menentukan kualitas dan keberlanjutan lingkungan hidup (Morales-Jasso & Badano, 2024). Lebih lanjut, UU No. 32 Tahun 2009 menekankan pentingnya upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup melalui perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum untuk menjamin pembangunan berkelanjutan.

Dari perspektif hukum dan kelembagaan internasional, *United Nations Environment Programme* (UNEP) memandang lingkungan sebagai kumpulan unsur yang meliputi air, udara, tanah, flora, fauna, serta permukiman manusia. Pendekatan UNEP menekankan bahwa setiap unsur lingkungan memiliki keterkaitan satu sama lain dan perlu dikelola secara sektoral namun terintegrasi untuk menjaga kualitas lingkungan secara keseluruhan (Popescu & Popescu, 2014). Definisi ini memperluas konsep lingkungan tidak hanya sebagai sistem alamiah, tetapi juga sebagai ruang hidup manusia yang dipengaruhi oleh aktivitas sosial, ekonomi, dan pembangunan.

Dalam perspektif ilmiah, khususnya ekologi, lingkungan dipahami sebagai keseluruhan kondisi eksternal yang memengaruhi kehidupan organisme serta hubungan timbal balik antara organisme dengan lingkungannya. Ekologi didefinisikan sebagai cabang ilmu yang mempelajari interaksi antara makhluk hidup dengan

lingkungan biotik dan abiotik tempat mereka berada (Munoz, 2009). Komponen biotik dalam lingkungan meliputi seluruh organisme hidup seperti tumbuhan, hewan, dan mikroorganisme yang saling berinteraksi dalam suatu ruang dan waktu tertentu (Pianka, 2019). Interaksi antarkomponen biotik, seperti kompetisi, predasi, dan simbiosis, berperan penting dalam menjaga keseimbangan ekosistem (Z. Wang & Yan, 2017). Sementara itu, komponen abiotik mencakup unsur tak hidup seperti air, udara, tanah, cahaya matahari, suhu, dan unsur kimia yang menjadi faktor penentu bagi keberlangsungan kehidupan organisme (Pianka, 2019).

Bukan hanya itu, Komponen sosial lingkungan mencakup aspek ekonomi, budaya, hukum, kelembagaan, dan kebijakan yang memengaruhi cara manusia berinteraksi dengan lingkungan alam. Kondisi sosial dan kebijakan publik memiliki peran signifikan dalam menentukan pola pemanfaatan sumber daya alam dan tingkat degradasi lingkungan (Karpin & Connell, 2017). Partisipasi publik dan aktor non-negara dalam pengambilan keputusan lingkungan dipandang sebagai elemen penting dalam tata kelola lingkungan yang demokratis dan berkelanjutan. Prinsip partisipasi ini sejalan dengan prinsip-prinsip *Aarhus Convention* yang menekankan akses informasi, partisipasi publik, dan keadilan lingkungan (Beyerlin, 2015).

2.3 Kearifan Lokal

Kearifan lokal merupakan konsep penting dalam kajian sosial dan lingkungan yang menggambarkan akumulasi pengetahuan, nilai, norma, serta praktik hidup masyarakat yang berkembang melalui interaksi panjang dengan lingkungan alam dan sosialnya. Kearifan ini diwariskan secara turun-temurun dan berfungsi sebagai pedoman dalam mengelola kehidupan, sumber daya alam, serta hubungan sosial.

Dalam perspektif antropologi, kearifan lokal dipahami sebagai pengetahuan dan praktik budaya yang lahir dari proses adaptasi masyarakat terhadap lingkungan alamnya. Pengetahuan ini berkembang secara empiris melalui pengalaman kolektif dan

diwariskan dari generasi ke generasi sebagai bagian dari sistem budaya masyarakat adat (Koocheki, 2004). Kearifan lokal mencerminkan kemampuan masyarakat lokal dalam membaca kondisi ekologis, menentukan pola pemanfaatan sumber daya alam, serta mengelola risiko lingkungan secara berkelanjutan. Dalam konteks Indonesia, praktik pengelolaan hutan adat menunjukkan bagaimana kearifan lokal berperan dalam menjaga keseimbangan antara kebutuhan ekonomi dan kelestarian ekosistem (Widarti & Nurlia, 2025).

Dalam perspektif sosiologi, kearifan lokal dipandang sebagai mekanisme kontrol sosial yang mengatur perilaku individu dan kelompok dalam masyarakat. Norma dan nilai yang terkandung dalam kearifan lokal berfungsi menjaga ketertiban sosial, memperkuat solidaritas, serta mencegah konflik sosial dan ekologis. Tradisi dan praktik lokal sering digunakan sebagai sarana resolusi konflik dan penguatan kohesi sosial, sekaligus sebagai instrumen pengendalian terhadap perilaku yang berpotensi merusak lingkungan. Pada komunitas pesisir dan masyarakat adat, norma lokal kerap melarang eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan sebagai bentuk tanggung jawab kolektif terhadap lingkungan (Kaswandi et al., 2025).

Dalam ilmu lingkungan, kearifan lokal dipahami sebagai strategi adaptasi ekologis dan konservasi sumber daya alam yang telah teruji oleh waktu. Kearifan lokal memuat praktik-praktik pengelolaan lingkungan yang berkelanjutan, seperti sistem pertanian tradisional, pengelolaan hutan adat, serta konservasi lanskap berbasis pengetahuan lokal (Widarti & Nurlia, 2025). Pengetahuan lingkungan lokal sering kali lahir dari proses *trial and error* yang panjang, sehingga menghasilkan pola pemanfaatan sumber daya alam yang selaras dengan daya dukung ekosistem. Contohnya adalah praktik pengelolaan lahan “gumuk” di Jember yang terbukti mampu menjaga stabilitas tanah dan keberlanjutan pertanian berbasis kearifan lokal (Yaqin et al., 2024). Lebih jauh, kearifan lokal mencerminkan kecerdasan ekologis masyarakat, yaitu kemampuan memahami keterkaitan antara manusia dan alam dalam satu sistem yang utuh. Pengetahuan ini tidak hanya relevan pada skala lokal, tetapi juga dapat

menjadi sumber pembelajaran bagi pengelolaan lingkungan global yang berkelanjutan (Tiezzi et al., 2003).

Prinsip keseimbangan merupakan inti dari kearifan lokal dalam mengelola lingkungan. Masyarakat adat memandang alam sebagai sistem yang memiliki batas daya dukung, sehingga pemanfaatan sumber daya harus dilakukan secara proporsional dan tidak berlebihan. Perspektif ekologi budaya menunjukkan bahwa pengelolaan hutan adat oleh masyarakat Sasak di Lombok dan komunitas Hutan Adat Serampas di Jambi didasarkan pada prinsip adaptasi ekologis yang menjaga keseimbangan antara kebutuhan manusia dan kelestarian ekosistem (Widarti & Nurlia, 2025).

Nilai-nilai kearifan lokal juga memiliki potensi besar untuk diintegrasikan dalam pendidikan lingkungan. Model pembelajaran berbasis kearifan lokal terbukti mampu meningkatkan pemahaman etika lahan (*land ethic*) dan membentuk perilaku ekologis yang lebih bertanggung jawab pada peserta didik (Ningrum et al., 2018). Melalui pendidikan, kearifan lokal dapat ditransformasikan menjadi instrumen strategis dalam membangun generasi yang memiliki kesadaran lingkungan dan komitmen terhadap keberlanjutan.

Filsafat masyarakat adat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari identitas budaya komunitas adat. Filsafat ini mencakup keyakinan, nilai, dan pandangan hidup yang membentuk cara masyarakat adat memahami posisi mereka di dunia. Sebagai contoh, banyak filsafat masyarakat adat menekankan keterikatan yang mendalam dengan tanah, leluhur, dan tradisi, yang menumbuhkan rasa memiliki dan kesinambungan. Identitas budaya ini sangat penting bagi pelestarian bahasa, ritual, dan praktik-praktik yang menjadi ciri khas cara hidup masyarakat adat. Filsafat tersebut sering kali menjadi kerangka bagi cerita rakyat, seni, dan pertemuan komunitas, sehingga memperkuat warisan budaya unik setiap masyarakat adat.

Filsafat dalam masyarakat adat juga berperan penting dalam mendorong kohesi sosial dan tanggung jawab kolektif. Filsafat tersebut menyediakan kerangka moral

yang mengatur hubungan antarindividu dan tata kelola komunitas. Banyak masyarakat adat menekankan nilai kekerabatan, timbal balik, dan pengambilan keputusan secara komunal. Nilai-nilai ini menumbuhkan rasa persatuan dan kerja sama, sehingga komunitas mampu menghadapi berbagai tantangan dan saling mendukung. Penekanan pada kesejahteraan bersama dibandingkan kepentingan individu memperkuat ikatan sosial dan membentuk komunitas yang tangguh.

Pentingnya filsafat bagi masyarakat adat tidak dapat dilebih-lebihkan. Filsafat menjadi fondasi bagi identitas budaya, pengelolaan lingkungan, kohesi sosial, ketahanan, serta pemberdayaan. Dengan memahami dan menghargai filsafat masyarakat adat, komunitas adat dapat menghadapi tantangan masa kini sambil tetap menjaga warisan budaya yang unik dan mendorong praktik-praktik yang berkelanjutan. Integrasi filsafat masyarakat adat ke dalam diskursus yang lebih luas mengenai pengelolaan lingkungan, keadilan sosial, dan pelestarian budaya menjadi langkah penting untuk mewujudkan masyarakat yang lebih inklusif dan berkeadilan.

2.4 Stakeholder (Pemangku Kepentingan)

Konsep *stakeholder* pertama kali berkembang dalam teori klasik manajemen yang menekankan keberlangsungan organisasi. Stanford Research Institute pada tahun 1963 mendefinisikan *stakeholder* sebagai kelompok atau individu yang dukungannya menentukan kelangsungan hidup organisasi (Dathe et al., 2022). Definisi ini kemudian diperkaya secara signifikan oleh Freeman (1984), yang menolak pandangan sempit berorientasi pemegang saham dan menegaskan bahwa organisasi harus memperhatikan kepentingan berbagai pihak seperti karyawan, pelanggan, pemasok, komunitas, dan masyarakat luas (Clement, 2005).

Seiring perkembangan konteks sosial, politik, dan lingkungan, teori *stakeholder* kontemporer mengalami perluasan makna dan cakupan. *Stakeholder* tidak lagi dipahami hanya sebagai aktor yang memiliki hubungan langsung dengan organisasi, melainkan mencakup kelompok yang lebih luas dengan beragam

kepentingan, pengaruh, dan tingkat keterlibatan, termasuk serikat pekerja, komunitas lokal, pesaing, serta aktor non-manusia dalam konteks lingkungan (Newcombe, 2003). Lock dan Seele (2017) menegaskan bahwa dalam era digital dan krisis lingkungan global, keberlanjutan harus ditempatkan sebagai inti dari teori *stakeholder*, karena seluruh aktor sosial memiliki kepentingan terhadap masa depan ekologis bersama. Dalam konteks lingkungan dan pengelolaan sumber daya alam, relevansi teori *stakeholder* menjadi semakin kuat. Colvin dkk., 2020 menunjukkan bahwa penerapan teori *stakeholder* dalam pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam menuntut perhatian serius terhadap relasi kuasa, perspektif yang beragam, serta ketimpangan akses antar aktor.

Stakeholder dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa tipe berdasarkan tingkat keterlibatan, pengaruh, dan posisinya terhadap organisasi atau proyek. Salah satu klasifikasi yang umum digunakan untuk membedakan *stakeholder* yakni menjadi *stakeholder* primer, sekunder, dan kunci. *Stakeholder* primer merujuk pada pihak-pihak yang terlibat secara langsung dan terdampak langsung oleh aktivitas serta hasil organisasi atau proyek (Bremmers et al., 2007). Sebaliknya, *stakeholder* sekunder merupakan pihak yang tidak terlibat secara langsung dan tidak menerima dampak langsung dari hasil kegiatan organisasi, namun tetap memiliki kepentingan serta kemampuan memengaruhi organisasi secara tidak langsung. Selain itu, dikenal pula istilah *stakeholder* kunci (*key stakeholders*), yaitu aktor-aktor yang memiliki tingkat pengaruh tinggi dan sering kali terlibat langsung dalam proses pengambilan keputusan. *Stakeholder* kunci dapat berasal dari kelompok primer maupun sekunder, tergantung pada konteks proyek atau kebijakan yang dijalankan (Goriup, 2018).

Klasifikasi *stakeholder* juga dapat dilihat dari posisi mereka terhadap organisasi, yaitu *stakeholder* internal dan eksternal. *Stakeholder* internal adalah pihak-pihak yang berada di dalam organisasi dan terlibat langsung dalam aktivitas operasional serta pengambilan keputusan (Park & Choi, 2015). Sedangkan *stakeholder* eksternal berada di luar struktur organisasi, namun dapat memengaruhi atau

dipengaruhi oleh aktivitas organisasi, termasuk pemasok, konsumen, pemerintah, komunitas lokal, dan regulator. *Stakeholder* eksternal berperan dalam menyediakan sumber daya, membentuk lingkungan regulasi, serta menentukan legitimasi sosial organisasi di mata publik (Buah et al., 2024).

Selanjutnya, bab ini akan memaparkan kerangka teoretis yang digunakan untuk menganalisis model tata kelola kolaboratif “Tiga Batu Tungku”. Untuk memahami fenomena ini secara komprehensif, diperlukan tiga pilar teori yang saling melengkapi. Pertama, *Collaborative Governance* digunakan sebagai kerangka kerja utama untuk memahami proses interaksi dan dinamika di antara pemangku kepentingan. Akan tetapi, teori *collaborative governance* saja tidak cukup untuk mengidentifikasi siapa aktor yang paling berpengaruh. Oleh karena itu, kerangka ini dilengkapi dengan *Stakeholder Salience Model* untuk memetakan dan menganalisis konfigurasi aktor berdasarkan atribut kekuasaan, legitimasi, dan urgensi mereka. Terakhir, untuk mengukur kualitas dan tingkat partisipasi nyata dari para aktor tersebut, penelitian ini menggunakan teori *Stakeholder Engagement*. Gabungan ketiga teori ini akan digunakan untuk membedah “Tiga Batu Tungku” sebagai model tata kelola yang unik.

2.5 Tata Kelola Kolaboratif (*Collaborative Governance*)

Pembahasan mengenai tata kelola kolaboratif dalam penelitian ini dibagi ke dalam tiga bagian utama. Pertama, konsep dasar *collaborative governance* yang menjelaskan definisi, karakteristik, dan perkembangan konsep tata kelola kolaboratif. Kedua, prinsip dan model *collaborative governance* yang menguraikan dimensi, mekanisme, serta unsur-unsur utama yang membentuk proses kolaborasi antar pemangku kepentingan. Ketiga, tantangan dan faktor keberhasilan *collaborative governance* yang membahas berbagai hambatan serta kondisi yang memengaruhi efektivitas implementasi tata kelola kolaboratif dalam penyelesaian masalah publik.

2.5.1 Konsep dasar *Collaborative Governance*

Collaborative governance merupakan suatu pendekatan baru dalam tata kelola yang menekankan keterlibatan berbagai pemangku kepentingan bersama lembaga publik dalam forum bersama yang berorientasi pada konsensus dalam pengambilan keputusan. Model ini muncul sebagai kerangka kerja yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan dari beragam sektor, termasuk pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil, yang bekerja bersama dalam merancang dan melaksanakan kebijakan serta menangani tantangan sosial yang kompleks. Pendekatan ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah, memperkuat kepercayaan dan legitimasi, serta memperluas inklusi dalam proses perumusan kebijakan (Lahat et al., 2020).

Ansel dan Gash (2008) mendefinisikan *collaborative governance* sebagai berikut ;

A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets.

Collaborative governance dipahami sebagai suatu bentuk tata kelola yang menempatkan lembaga publik bersama aktor non-negara dalam forum pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, deliberatif, dan berorientasi pada konsensus, dengan tujuan merumuskan atau mengimplementasikan kebijakan publik serta mengelola program atau aset publik. Secara konseptual, *governance* sendiri tidak hanya mencakup aturan hukum, regulasi, dan praktik administratif yang mengatur penyediaan barang publik, tetapi juga proses pengambilan keputusan kolektif yang melibatkan aktor publik dan swasta. Oleh karena itu, *collaborative governance* merepresentasikan suatu gaya tata kelola baru di mana batas antara sektor publik dan swasta menjadi lebih cair, sekaligus memperlihatkan kebutuhan akan kolaborasi dalam menghadapi kompleksitas penyediaan barang dan jasa publik di era kontemporer (Ansell & Gash, 2008).

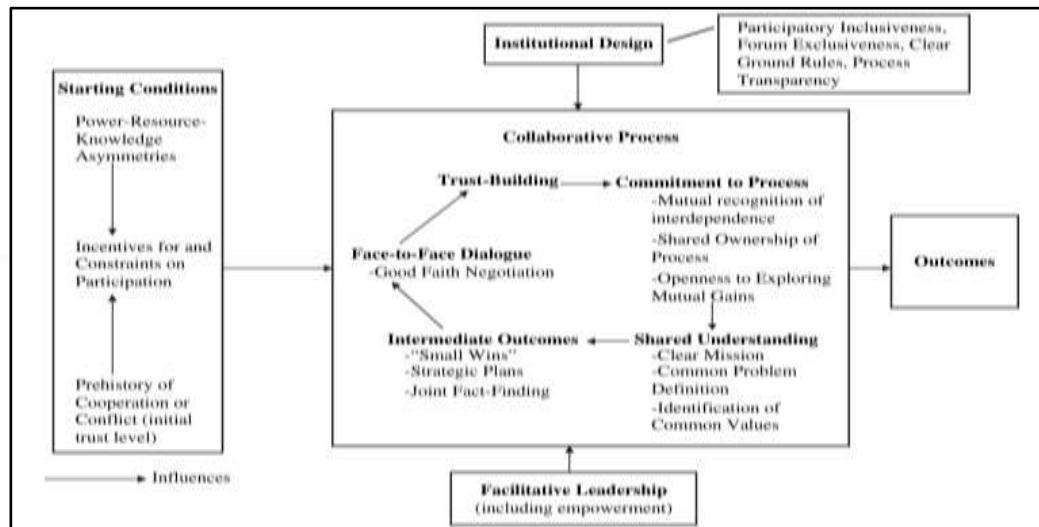
Klijn & Koppejan (2000) berpendapat bahwa implementasi *collaborative governance* menuntut adanya interaksi kompleks antara banyak aktor yang saling bergantung. Namun, mereka menegaskan bahwa interaksi tersebut tidaklah sederhana maupun spontan, melainkan memerlukan berbagai bentuk manajemen permainan (*game management*) dan pembentukan jejaring agar dapat mencapai tingkat keberhasilan tertentu. Peters (2015) menyatakan bahwa perspektif demokrasi dan inklusi merupakan sesuatu yang ideal, tetapi tetap mengakui bahwa keterbukaan, kesepakatan, pengambilan keputusan, serta koordinasi dalam model kolaboratif seringkali sulit dicapai. Oleh karena itu, kolaborasi bukanlah hasil otomatis dari terbentuknya jejaring interdependen dalam suatu komunitas, melainkan memerlukan keterampilan khusus untuk menghasilkan nilai publik. Kompleksitas lain dalam implementasi tata kelola kolaboratif adalah pencapaian hasil yang berkelanjutan, yang harus diidentifikasi, disepakati, dan dievaluasi berdasarkan konsensus para pemangku kepentingan komunitas (Bianchi et al., 2021).

2.5.2 Prinsip dan Model *Collaborative Governance*

Tata kelola kolaboratif bertumpu pada prinsip inklusi, konsensus, dan dialog tatap muka. Inklusi menekankan keterlibatan aktif pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil agar berbagai perspektif terakomodasi, sementara orientasi konsensus bertujuan menghasilkan keputusan yang dapat diterima bersama meskipun tidak sepenuhnya memenuhi semua kepentingan. Dialog tatap muka menjadi kunci dalam membangun kepercayaan dan saling pengertian antar pemangku kepentingan. Pada akhirnya, semua proses ini bermuara pada prinsip tanggung jawab bersama. Prinsip ini menegaskan bahwa seluruh peserta secara kolektif bertanggung jawab atas hasil yang dicapai, sehingga menumbuhkan rasa kepemilikan dan akuntabilitas yang kuat di antara pihak yang terlibat (Prysmakova-Rivera & Pysmenna, 2021). Tata kelola kolaboratif akan mendorong proses pembelajaran yang berkelanjutan dan pertukaran pengetahuan untuk beradaptasi terhadap tantangan baru dan meningkatkan proses pengambilan keputusan (Koebele, 2019), serta memungkinkan

struktur tata kelola untuk beradaptasi dan mengatur diri sendiri dalam merespons kondisi yang berubah serta informasi baru (Guerrero et al., 2015).

Tata kelola kolaboratif mencakup empat dimensi utama yakni kondisi awal, desain kelembagaan, proses kolaboratif dan hasil atau dampak yang mana secara bersama-sama memengaruhi efektivitas kolaborasi *multi-stakeholder* dalam menangani banyak isu yang kompleks termasuk isu lingkungan. Kondisi awal, seperti adanya insentif untuk berpartisipasi dan kepercayaan antar aktor, menjadi fondasi penting untuk memulai kerja sama (Douglas et al., 2020; Weber, 2009). Desain kelembagaan yang inklusif, transparan, serta mampu beradaptasi dengan kondisi lokal memperkuat legitimasi dan partisipasi (Johnston et al., 2011). Selanjutnya, proses kolaboratif yang dipandu oleh kepemimpinan fasilitatif, praktik relasional, pembelajaran sosial serta mekanisme penyelesaian konflik memungkinkan penyelarasan kepentingan di antara berbagai pihak (Christensen, 2024; Ogbeche et al., 2025). Jika dimensi-dimensi ini terkelola dengan baik, tata kelola kolaboratif dapat menghasilkan dampak positif berupa peningkatan hasil sosial dan ekologis, perbaikan kebijakan serta akuntabilitas dan legitimasi dalam pengambilan keputusan. Kerangka konseptual mengenai empat dimensi utama tata kelola kolaboratif tersebut dapat dilihat pada Gambar 2.1.



Gambar 2.1 Model *Collaborate Governance*

Sumber : Ansell & Gash, 2008

Dalam kerangka tata kelola kolaboratif (gambar 2.1), terdapat empat variabel utama yang saling berkaitan, yaitu kondisi awal (*starting conditions*), desain institusional (*institutional design*), dan kepemimpinan (*leadership*). Variabel-variabel ini membentuk sebuah model konseptual yang bersifat iteratif dan nonlinier, di mana proses kolaboratif menjadi pusat analisis, sementara tiga variabel lainnya berfungsi sebagai konteks sekaligus faktor penentu keberhasilan.

1. Kondisi Awal dalam Tata Kelola Kolaboratif

Kondisi awal (*starting conditions*) merupakan faktor penentu dalam keberhasilan tata kelola kolaboratif, yang dipengaruhi oleh ketidakseimbangan kekuasaan dan sumber daya, insentif partisipasi, serta sejarah hubungan antar pemangku kepentingan. Ketidakseimbangan kapasitas dan sumber daya dapat menghambat partisipasi setara, sehingga diperlukan upaya pemberdayaan, dukungan teknis, dan kepemimpinan netral agar semua pihak terlibat secara bermakna. Karena partisipasi bersifat sukarela, pemangku kepentingan akan terdorong berpartisipasi apabila proses kolaboratif dianggap menghasilkan manfaat

nyata dan memiliki legitimasi sebagai forum utama pengambilan keputusan. Selain itu, sejarah hubungan turut memengaruhi dinamika kolaborasi, di mana konflik masa lalu cenderung melemahkan kepercayaan, sementara pengalaman kerja sama sebelumnya dapat membangun modal sosial yang memperkuat peluang keberhasilan kolaborasi, terutama jika disertai upaya membangun kembali kepercayaan dalam situasi antagonistik (Ansell & Gash, 2008).

2. Kepemimpinan Fasilitatif (*leadership*)

Kepemimpinan merupakan elemen kunci dalam keberhasilan tata kelola kolaboratif. Peran pemimpin tidak hanya terbatas pada mengundang pemangku kepentingan untuk terlibat, tetapi juga menjaga dinamika proses agar tetap inklusif, adil, dan produktif. Pemimpin kolaboratif berfungsi sebagai fasilitator yang menetapkan aturan dasar, membangun kepercayaan, serta mendorong dialog untuk mencapai keuntungan bersama (Chrislip & Larson, 1994; Vangen & Chris, 2003).

Selain itu, kepemimpinan berperan penting dalam mengatasi ketimpangan kekuasaan dan sumber daya. Dengan demikian, kepemimpinan bukan sekadar fungsi individu, tetapi dapat pula dijalankan secara kolektif dan organik sesuai konteks (Ansell & Gash, 2008). Secara keseluruhan, keberhasilan kolaborasi sangat dipengaruhi oleh kualitas kepemimpinan.

3. Desain Kelembagaan (*institutional design*)

Desain kelembagaan menetapkan aturan dasar kolaborasi yang krusial untuk legitimasi prosedural, dengan isu fundamental berupa partisipasi yang harus terbuka dan inklusif bagi seluruh pemangku kepentingan, karena eksklusi terbukti melemahkan legitimasi (D. Chrislip & Larson, 1994) sementara inklusi yang setara justru memperkuatnya (Beierle & Konisky, 2001). Selain inklusivitas, prasyarat mendasar lainnya adalah aturan main yang jelas dan transparansi proses untuk membangun kepercayaan serta mencegah manipulasi (Imperial, 2005), di mana formalitas terkadang diperlukan untuk menjaga konsistensi (Fung & Wright, 2001).

Terkait pengambilan keputusan, konsensus yang ideal seringkali perlu dipadukan dengan mekanisme alternatif untuk menghindari stagnasi. Keberhasilan *collaborative governance* pada akhirnya sangat bergantung pada empat faktor sinergis (Ansell & Gash, 2008): kepercayaan yang dibangun dari kredibilitas, komitmen bersama terhadap tujuan kolektif, pemahaman bersama atas masalah dan peran, serta adanya hasil sementara sebagai bukti kemajuan.

2.5.3 Tantangan dan faktor keberhasilan Tata Kelola Kolaboratif

Tata kelola kolaboratif merupakan pendekatan yang menjanjikan dalam menangani persoalan publik yang kompleks, namun dalam praktiknya menghadapi berbagai tantangan struktural dan relasional. Salah satu tantangan utama adalah representasi pemangku kepentingan dan kapasitas pengambilan keputusan, di mana keterlibatan aktor yang tidak tepat serta keterbatasan mandat sering menghambat efektivitas kolaborasi (Ng et al., 2023). Meskipun demikian, praktik di lapangan menunjukkan adanya beragam tantangan yang menghambat efektivitas tata kelola kolaboratif, namun di sisi lain juga terdapat faktor-faktor yang dapat mendukung keberhasilannya.

Pertama, terdapat tantangan substantif yang berkaitan dengan pemecahan masalah inti. Waardenburg dkk. (2020) menunjukkan bahwa kolaborasi antarlembaga dalam menangani kejahatan kerap menghadapi tuntutan yang paradoksal. Dalam kasus semacam ini, pendekatan yang bersifat kerja sama lebih diperlukan dibanding berdiri sendiri-sendiri, sehingga menuntut fleksibilitas dalam penyelesaian masalah.

Kedua, tantangan proses kolaborasi juga menjadi hambatan yang signifikan. Ojiako dkk. (2015) menekankan adanya ketidaksetaraan antara mitra, persoalan kepemilikan atas proses implementasi, serta lamanya waktu yang dibutuhkan untuk mengambil keputusan. Hambatan tersebut sering diperparah oleh tumpang tindih regulasi, keterbatasan teknologi, serta kurangnya partisipasi dan koordinasi

antarlembaga, sebagaimana ditunjukkan oleh studi Margaretha (2024) mengenai keamanan maritim di Kepulauan Riau, Natuna.

Ketiga, tata kelola kolaboratif menghadapi tantangan akuntabilitas multi-relasional. Spitzmueller dkk. (2020) mencatat bahwa dalam konteks layanan, koordinasi *multi-stakeholder* menimbulkan kompleksitas dalam pembagian tanggung jawab. Selain itu, faktor budaya, institusional, dan politik juga berkontribusi terhadap kegagalan kolaborasi. Mukhlis & Perdana (2022) menunjukkan bahwa adaptasi kebijakan perubahan iklim di Bandar Lampung terhambat oleh dinamika politik lokal dan lemahnya desain institusional.

Di sisi lain, sejumlah faktor terbukti berkontribusi terhadap keberhasilan kolaborasi. Prysmakova-Rivera & Pysmenna (2021) menegaskan bahwa prinsip inklusi, keseimbangan kekuasaan, akuntabilitas, nilai bersama, serta tanggung jawab kolektif merupakan landasan keberhasilan tata kelola kolaboratif. Peran kepemimpinan juga tidak kalah penting. Ramadass dkk. (2018) menekankan bahwa kepemimpinan transformasional mampu memperkuat modal relasional, membangun interdependensi positif, dan mendorong hasil kolaborasi yang lebih baik. Sejalan dengan itu, Cain dkk. (2020) menemukan bahwa pemberdayaan pemimpin lokal yang memiliki tujuan sejalan dengan kolaborasi meningkatkan efektivitas pengelolaan air regional di California (Cain et al., 2020).

Selain kepemimpinan, interaksi tatap muka dan pembangunan kepercayaan menjadi prasyarat penting. Dialog langsung dapat memperkuat komitmen dan menciptakan pemahaman bersama di antara pemangku kepentingan. Di samping itu, keterlibatan langsung kelompok terdampak dalam pengambilan keputusan dan penempatan pejabat lokal pada posisi kepemimpinan terbukti memperbaiki kualitas kebijakan serta efektivitas layanan (Spitzmueller et al., 2020).

Faktor keberhasilan lain adalah pencapaian kemenangan kecil. Keberhasilan-keberhasilan kecil dapat memperdalam rasa percaya dan komitmen,

sehingga menciptakan siklus kebajikan dalam kolaborasi. Namun demikian, keberhasilan kolaborasi sangat kontekstual Schoon dkk. (2021) menekankan bahwa pendekatan yang sesuai dalam satu konteks sosial-ekologis belum tentu berhasil di tempat lain, sehingga adaptasi terhadap konteks menjadi faktor krusial.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tata kelola kolaboratif menghadapi tantangan yang kompleks baik dari sisi substantif, proses, maupun struktural. Namun, keberhasilan dapat dicapai melalui inklusi, kepemimpinan efektif, pembangunan kepercayaan, pencapaian bertahap, serta kemampuan beradaptasi dengan konteks. Dengan demikian, pemahaman mengenai dialektika antara tantangan dan faktor keberhasilan menjadi penting bagi pengembangan model tata kelola yang lebih responsif dan berkelanjutan.

2.6 Stakeholder Engagement (Keterlibatan Pemangku Kepentingan)

Meskipun *Collaborative Governance* menyediakan lensa yang kuat untuk melihat proses interaksi dan elemen penting seperti dialog dan kepercayaan, teori ini belum bisa membedah tingkatan atau kualitas dari partisipasi tersebut. Untuk membedah kedalaman interaksi dalam model “Tiga Batu Tungku”, penelitian ini memerlukan kerangka *Stakeholder Engagement*. Teori ini menawarkan spektrum yang jelas untuk mengukur kualitas keterlibatan para aktor.

2.6.1 Konsep Dasar Stakeholder Engagement (Teori Keterlibatan Pemangku Kepentingan)

Stakeholder Engagement Theory merupakan pendekatan yang menekankan pentingnya keterlibatan aktif para pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan terutama dalam proses pembangunan berkelanjutan, tata kelola yang bertanggung jawab, dan kolaborasi lintas sektor (Espinosa-Orias & Sharratt, 2006). Greenwood (2007) mendefinisikan keterlibatan pemangku kepentingan sebagai proses interaktif dan komunikatif yang bertujuan membangun hubungan yang penuh

makna antara organisasi dan para pemangku kepentingannya, berdasarkan prinsip kepercayaan, dialog dan partisipasi yang setara (Greenwood, 2007).

Berbeda dengan *stakeholder theory* yang dikembangkan oleh Freedman (1984) yang berfokus pada identifikasi dan pengakuan terhadap kepentingan para pemangku kepentingan sebagai dasar normative dan konseptual (Kivits & Sawang, 2021), *Stakeholder Engagement Theory* menekankan aspek praktis berupa metode alat dan proses untuk mengoptimalkan interaksi secara berkelanjutan, seperti negosiasi dan mekanisme umpan balik (Kivits & Sawang, 2021). Dalam konteks pengambilan keputusan kolaboratif, keterlibatan ini sangat penting karena dapat memperkuat pemahaman bersama, meningkatkan legitimasi dan menghasilkan keputusan yang adil serta berkelanjutan dengan mempertimbangkan berbagai perspektif (Bell-Brown et al., 2022). Evolusi dari identifikasi pasif ke keterlibatan aktif menunjukkan pergeseran paradigma dari sekedar mengenali siapa *stakeholder* yang relevan, menuju partisipasi bermakna yang menempatkan mereka sebagai mitra strategis dalam menciptakan nilai dan solusi bersama (Kivits & Sawang, 2021a; Lane & Devin, 2018).

Kivits & Sawang (2021) mendefinisikan teori keterlibatan pemangku kepentingan sebagai seperangkat pengetahuan yang membantu menjawab pertanyaan berikut: Bagaimana sebuah organisasi seharusnya melibatkan para pemangku kepentingan yang telah diidentifikasi, dengan tetap mengakui adanya perbedaan di antara mereka? Dengan merujuk pada literatur tersebut, karya mereka mendefinisikan keterlibatan pemangku kepentingan sebagai berikut:

the wide range of tools and practices an organization can use as a mechanism for consent, control, cooperation, accountability, employee involvement and participation, enhancing trust, enhancing fairness and corporate governance by involving stakeholders in its organizational activities.

Keterlibatan pemangku kepentingan (*stakeholder engagement*) dapat dipahami sebagai seperangkat alat dan praktik yang digunakan organisasi untuk memperoleh persetujuan, mengendalikan dinamika hubungan, membangun kerja sama, serta meningkatkan akuntabilitas dalam aktivitasnya. Melalui keterlibatan ini, organisasi tidak hanya mendorong partisipasi karyawan dan memperkuat rasa memiliki secara internal, tetapi juga membangun kepercayaan dengan pihak eksternal, meningkatkan rasa keadilan, serta memperkuat tata kelola perusahaan (*corporate governance*) melalui pelibatan aktif para pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan maupun pelaksanaan kegiatan organisasi.

Keterlibatan pemangku kepentingan dalam penelitian memiliki sejumlah tujuan strategis. Pertama, keterlibatan ini berfungsi untuk memperkuat hubungan antara ilmu pengetahuan dan masyarakat, sehingga hasil penelitian tidak hanya bersifat akademis tetapi juga relevan bagi kebutuhan sosial. Kedua, melalui keterlibatan tersebut peneliti dapat memperoleh akses terhadap informasi atau sumber daya tambahan yang tidak selalu tersedia melalui jalur konvensional penelitian. Ketiga, keterlibatan pemangku kepentingan berkontribusi pada peningkatan relevansi serta kegunaan hasil penelitian bagi para pengguna dan penerima manfaat (Durham et al., 2014, 2014)

Melalui proses ini, hasil penelitian dapat lebih efektif disesuaikan dengan konteks lokal, sehingga meningkatkan peluang adopsi dan penerapannya, sekaligus menghasilkan dampak positif bagi seluruh pihak yang terlibat (Reed, 2008). Lebih jauh, keterlibatan pemangku kepentingan juga membuka ruang terjadinya proses pembelajaran (*learning*) dan pemberdayaan (*empowerment*). Pemangku kepentingan yang terlibat tidak hanya berperan sebagai penerima manfaat, melainkan juga dapat berkontribusi dalam proses penciptaan pengetahuan baru melalui mekanisme seperti *social learning* maupun *knowledge exchange*. Dengan demikian, mereka berpotensi untuk diberdayakan serta terdorong untuk berpartisipasi dalam penelitian-penelitian berikutnya (Durham et al., 2014; Reed, 2008).

2.6.2 Prinsip *Stakeholder Engagement*

Durham dkk. (2014) dalam literturnya menekankan bahwa penelitian yang dinilai sahih dan bernilai perlu dilaksanakan dengan memperhatikan tiga prinsip utama, yaitu *credibility* (kredibilitas), *relevance* (relevansi), dan *legitimacy* (legitimasi) (CRELE). Prinsip ini tidak hanya berlaku dalam penyusunan penelitian, tetapi juga dalam proses keterlibatan pemangku kepentingan yang terlibat di dalamnya, sehingga validitas dan dampak penelitian dapat lebih terjamin.

Kredibilitas mengacu pada kualitas dan validitas yang dipersepsikan dari proses keterlibatan maupun pihak-pihak yang terlibat. Untuk mencapainya, proses partisipasi harus memiliki tujuan yang jelas, menggunakan metode yang tepat, mengakomodasi pandangan beragam, serta bersifat transparan. Keberlanjutan partisipasi aktor juga penting guna menjaga kesinambungan pengetahuan, memperkuat hubungan, dan membangun kepercayaan.

Relevansi menunjukkan tingkat kegunaan proses keterlibatan dan hasilnya terhadap kebutuhan pemangku kepentingan maupun peneliti, serta kemampuan merespons kebutuhan yang berubah. Relevansi dapat ditingkatkan dengan pemilihan bahasa yang mudah dipahami, waktu pelaksanaan yang tepat, adaptabilitas terhadap dinamika lapangan, serta keterlibatan aktif pemangku kepentingan kunci sejak tahap perencanaan hingga pelaksanaan (Durham et al., 2014). Hal ini menjadi penentu utama bagi partisipasi dan dampak nyata yang dihasilkan.

Legitimasi berhubungan dengan persepsi mengenai keadilan dan keseimbangan dalam proses keterlibatan, terutama pada situasi yang berpotensi menimbulkan konflik. Proses yang dirumuskan dengan jelas, disepakati bersama, dan didukung oleh metode yang sesuai akan membantu mengelola perbedaan kepentingan sekaligus meningkatkan legitimasi. Keterlibatan kelompok yang beragam secara seimbang dapat memperkuat legitimasi, meskipun harus menghindari risiko munculnya persepsi negatif terhadap sebagian aktor.

Secara keseluruhan, penerapan prinsip *credibility, relevance, dan legitimacy* (CRELE) dalam keterlibatan pemangku kepentingan merupakan faktor penting untuk menjamin kualitas hasil penelitian. Keterlibatan sejak tahap awal dapat memperkuat kredibilitas dan relevansi, sementara inklusivitas serta pemilihan aktor yang tepat dapat meningkatkan legitimasi. Kendati demikian, keterlibatan pemangku kepentingan tidak lepas dari potensi kegagalan maupun konsekuensi negatif, termasuk dinamika konflik. Oleh karena itu, konflik sebaiknya tidak dihindari, melainkan dikelola secara konstruktif agar proses partisipasi tetap menghasilkan manfaat dan berkontribusi terhadap keberlanjutan penelitian maupun kebijakan (Durham et al., 2014).

Potensi manfaat keterlibatan pemangku kepentingan dalam penelitian terkait keanekaragaman hayati dan jasa ekosistem dapat dianalisis melalui empat tingkatan keterlibatan, yaitu *inform, consult, involve, dan collaborate*. Setiap tingkatan mencerminkan intensitas interaksi yang berbeda, namun manfaat yang diperoleh pada tingkat yang lebih rendah juga tetap berlaku pada tingkat yang lebih tinggi. Penjelasan mengenai keempat tingkatan keterlibatan tersebut beserta manfaat yang menyertainya disajikan pada Tabel 2.1.

Tabel 2. 1 Tingkat Keterlibatan Pemangku Kepentingan

<i>Level Of Engagement</i>	Manfaat Keterlibatan		
	Manfaat bagi Tim Peneliti	Manfaat bagi Pemangku Kepentingan (<i>Stakeholders</i>)	Manfaat bagi Masyarakat Luas
<i>Inform</i>	• Meningkatkan profil dan reputasi • Memperoleh jaringan untuk keterlibatan di masa depan • Meningkatkan diseminasi hasil • Memperkuat dampak • Meningkatkan dukungan	• Kesempatan untuk belajar • Akses yang lebih baik terhadap pengetahuan • Meningkatkan pengambilan keputusan • Meningkatkan kualitas kebijakan	• Pengetahuan lebih mudah diterapkan dalam kebijakan dan praktik • Mengurangi kesenjangan antara ilmu pengetahuan dan masyarakat

<i>Consult</i>	• Meningkatkan peluang memperoleh pendanaan. • Menambah pengetahuan • Membuka peluang pembelajaran • Meningkatkan kualitas data	• Akses terhadap teknologi yang lebih baik • Peluang bisnis • Meningkatkan rasa inklusi dan keterlibatan	• Meningkatkan kepercayaan dan rasa saling menghormati • Memperluas akses terhadap berbagai peluang
<i>Involve</i>	• Menyediakan lebih banyak sumber daya • Berpotensi meningkatkan metode penelitian	• Kesempatan memperoleh imbalan atas penyediaan data atau fasilitas	Menyediakan bukti yang lebih baik untuk pengambilan keputusan
<i>Collaborate</i>	• Menghasilkan pertanyaan penelitian yang lebih baik • Meningkatkan kualitas analisis • Meningkatkan potensi meninggalkan warisan (<i>legacy</i>) yang berkelanjutan	• Kesempatan memengaruhi atau mengarahkan penelitian • Meningkatkan rasa memiliki (<i>ownership</i>)	• Mendorong tanggung jawab dan pengambilan keputusan bersama • Menghasilkan penelitian yang lebih relevan dan inklusif

Sumber : Durham et al. (2014)

Berdasarkan tabel di atas, tingkat keterlibatan pemangku kepentingan dalam penelitian dapat dibedakan menjadi empat level, yaitu *inform*, *consult*, *involve*, dan *collaborate*. Setiap level tersebut menunjukkan intensitas keterlibatan yang berbeda, sekaligus menghasilkan manfaat yang beragam, baik bagi tim peneliti, *stakeholder*, maupun masyarakat luas.

Pada level *inform*, penelitian berfokus pada penyampaian informasi kepada *stakeholder*. Bagi tim peneliti, tahap ini memberikan manfaat berupa peningkatan reputasi, perluasan jejaring, serta penyebaran hasil penelitian yang lebih luas. *Stakeholder* memperoleh keuntungan berupa akses pada informasi dan pengetahuan baru, yang dapat menunjang pengambilan keputusan dan penyusunan kebijakan. Bagi masyarakat, level ini berkontribusi pada peningkatan penerapan pengetahuan ilmiah dalam praktik serta memperkecil kesenjangan antara ilmu pengetahuan dan masyarakat.

Level *consult* menandai adanya hubungan dua arah, di mana peneliti tidak hanya menyampaikan informasi, tetapi juga mendengarkan pandangan *stakeholder*. Tim peneliti memperoleh manfaat berupa peluang pendanaan, perluasan basis pengetahuan, serta peningkatan kualitas data. *Stakeholder* mendapatkan manfaat berupa akses terhadap teknologi, peluang bisnis, dan pengalaman terlibat secara lebih nyata. Bagi masyarakat, konsultasi dapat meningkatkan rasa saling percaya terhadap penelitian serta membuka akses terhadap peluang yang muncul dari hasil riset. Pada level *involve*, keterlibatan *stakeholder* lebih intensif. Tim peneliti mendapatkan tambahan sumber daya dan peluang untuk memperbaiki metode penelitian. *Stakeholder* dapat memperoleh kompensasi, terutama ketika mereka memberikan data atau fasilitas pendukung. Dari perspektif masyarakat luas, pelibatan aktif ini menghadirkan bukti yang lebih kuat untuk mendukung perumusan kebijakan publik maupun praktik pembangunan.

Level tertinggi adalah *collaborate*, di mana peneliti dan *stakeholder* bekerja bersama dalam seluruh tahapan penelitian. Bagi tim peneliti, kolaborasi menghasilkan pertanyaan riset yang lebih relevan, analisis yang lebih mendalam, serta warisan penelitian yang berkelanjutan. *Stakeholder* tidak lagi hanya sebagai penerima informasi, tetapi juga dapat mengarahkan jalannya penelitian sehingga muncul rasa memiliki (*ownership*) terhadap hasil penelitian. Pada akhirnya, masyarakat luas diuntungkan melalui peningkatan relevansi penelitian, distribusi tanggung jawab yang lebih merata, dan pengambilan keputusan yang lebih inklusif.

Meskipun terdapat bukti kuat bahwa keterlibatan pemangku kepentingan dapat memberikan banyak manfaat bagi proses penelitian, pendekatan ini tetap perlu dilakukan secara kritis dengan memperhatikan sejumlah tantangan serta keterbatasan yang mungkin muncul. Salah satu tantangan utama adalah meningkatnya biaya, baik dari sisi proyek penelitian maupun dari pihak pemangku kepentingan dalam jangka pendek. Keterlibatan ini sering kali memperumit jalannya penelitian karena membutuhkan koordinasi tambahan, sementara manfaat yang dihasilkan cenderung

bersifat jangka panjang atau bahkan tampak abstrak serta sulit diukur secara langsung (Durham et al., 2014; Reed, 2008).

Selain itu, sebagian peneliti memandang keterlibatan pemangku kepentingan bukan sebagai peluang, melainkan sebagai hambatan yang dapat membatasi independensi ilmiah (Reed, 2008 Turnhout et al., 2013). Dari sisi pemangku kepentingan, keterbatasan waktu untuk berpartisipasi sering menjadi kendala. Lebih jauh lagi, terdapat fenomena *stakeholder fatigue*, yaitu kondisi ketika pemangku kepentingan merasa terbebani oleh berbagai aktivitas keterlibatan sehingga mengurangi motivasi partisipasi dan menurunkan kualitas masukan yang diberikan (Durham et al., 2014)

Keterlibatan yang tidak seimbang juga berpotensi menghasilkan keputusan yang bias atau keliru. Hal ini dapat terjadi jika proses partisipasi justru memperkuat keuntungan khusus yang sudah ada, atau jika dinamika kelompok menekan suara minoritas sehingga perspektif alternatif tidak terakomodasi. Di samping itu, terdapat pertimbangan etis yang perlu diperhatikan, khususnya terkait dengan hak kekayaan intelektual (*intellectual property rights* / IPR). Aspek ini harus dibicarakan dan disepakati sejak awal agar pemangku kepentingan memahami secara jelas implikasi keterlibatan mereka, terutama jika mereka berperan sebagai penyedia data atau informasi penting (Durham et al., 2014).

Tingkatan dan dimensi keterlibatan pemangku kepentingan juga dapat dijelaskan melalui berbagai model, salah satunya model Spektrum International Association for Public Participation (IAP2) (2007), yang mana mencakup lima tingkatan yakni; *inform*, *consult*, *involve*, *collaborate*, dan *empower*. *Inform* memberikan informasi objektif agar pemangku kepentingan memahami masalah dan solusi; *consult* melibatkan komunikasi dua arah dalam meminta masukan; *involve* memastikan bahwa kekhawatiran *stakeholder* dipertimbangkan; *collaborate* mengajak *stakeholder* bermitra dalam seluruh proses pengambilan keputusan; dan *empower* memberi mereka wewenang penuh dalam membuat keputusan akhir

(Genuis et al., 2024). Model lima tingkatan keterlibatan tersebut divisualisasikan secara lebih jelas pada Tabel 2.2

Tabel 2. 2 IAP2 *International Association for Public Participation*, 2007

	<i>Inform</i>	<i>Consult</i>	<i>Involve</i>	<i>Collaborate</i>	<i>Empower</i>
Tujuan	Menyediakan informasi yang seimbang dan objektif kepada publik untuk membantu mereka memahami masalah, alternatif, peluang, dan/atau solusi yang ada.	Mendapatkan umpan balik dari publik terkait analisis, alternatif, dan/atau keputusan.	Bekerja secara langsung dengan publik di sepanjang proses untuk memastikan bahwa perhatian dan aspirasi mereka dipahami dan dipertimbangkan secara konsisten.	Bermitra dengan publik dalam setiap aspek pengambilan keputusan, termasuk pengembangan alternatif dan penentuan solusi yang dipilih.	Menempatkan pengambilan keputusan akhir sepenuhnya di tangan publik.
Janji Kepada Publik	Kami akan terus memberikan informasi kepada Anda.	Kami akan terus memberikan informasi kepada Anda, mendengarkan dan mengakui perhatian serta aspirasi Anda, dan memberikan umpan balik tentang bagaimana masukan Anda memengaruhi keputusan.	Kami akan bekerja sama dengan Anda untuk memastikan perhatian dan aspirasi Anda tercermin langsung dalam alternatif yang dikembangkan, serta memberikan umpan balik tentang bagaimana masukan Anda memengaruhi keputusan.	Kami akan meminta saran dan inovasi dari Anda dalam merumuskan solusi, serta memasukkan saran dan rekomendasi Anda ke dalam keputusan sejauh mungkin.	Kami akan melaksanakan apa pun yang Anda putuskan.

(IAP2 *International Association for Public Participation*, 2007)

Sumber : Genuis et al., 2024

Alat dan metode keterlibatan pemangku kepentingan dapat berupa survei, *focus group discussion* (FGD), penelitian pemimpin opini, konferensi, maupun lokakarya,

serta teknik partisipatif lain dari bidang pembangunan internasional, perencanaan publik, dan komunitas daring. Pemilihan metode yang tepat sangat bergantung pada tujuan strategis, tingkat keterlibatan yang sudah ada, kematangan isu, ekspektasi hasil, ketersediaan sumber daya, serta skala perubahan yang diinginkan. Dalam banyak kasus, kombinasi pendekatan diperlukan, misalnya penggunaan FGD untuk menggali perspektif awal pemangku kepentingan yang kemudian dilanjutkan dengan survei atau inisiatif sukarela bersama. Meskipun tahap *passive*, *monitor*, dan *inform* belum mencerminkan keterlibatan interaktif, pendekatan tersebut tetap penting sebagai dasar relasi atau pelengkap proses kolaboratif dengan pemangku kepentingan. Untuk memberikan gambaran yang lebih terstruktur tentang variasi tingkat keterlibatan dan karakteristiknya, Tabel 2.3 berikut menyajikan level dalam *stakeholder engagement*.

Tabel 2. 3 *Level of Stakeholder Engagement*

Level	Tujuan	Komunikasi	Sifat Hubungan	Pendekatan keterlibatan
<i>Remain Passive</i>	Tidak ada tujuan. Tidak ada keterlibatan	Tidak ada komunikasi aktif	Tidak ada hubungan	Kekhawatiran pemangku kepentingan dieksklusikan melalui proses, surat, media, situs web, atau tekanan terhadap badan regulasi dan upaya advokasi lainnya.
<i>Monitor</i>	Memantau pandangan pemangku kepentingan	Satu arah, dari pemangku kepentingan	Tidak ada hubungan	Pelacakan media dan internet; laporan pihak kedua dari pemangku kepentingan lain, mungkin melalui wawancara terarah.
<i>Inform</i>	Memberi informasi atau edukasi kepada pemangku kepentingan.	Satu arah dari perusahaan ke pemangku kepentingan, tanpa undangan untuk memberikan tanggapan.	Hubungan jangka pendek atau panjang.	Buletin dan surat, brosur, laporan dan situs web, pidato, konferensi dan presentasi publik, <i>open house</i> dan tur fasilitas, pameran keliling, rilis pers, konferensi pers, iklan media, lobi.
<i>Transact</i>	Bekerja sama dalam hubungan kontraktual di	Dua arah terbatas penetapan dan pemantauan kinerja	Ditentukan oleh perjanjian kontraktual.	Kemitraan publik-swasta, inisiatif pembiayaan swasta,

	mana salah satu pihak menetapkan tujuan dan menyediakan pendanaan.	sesuai dengan syarat kontrak.		pemberian hibah, pemasaran berbasis tujuan.
<i>Consult</i>	Mendapatkan informasi dan umpan balik dari pemangku kepentingan untuk mendukung pengambilan keputusan internal.	Dua arah terbatas perusahaan mengajukan pertanyaan dan pemangku kepentingan menjawab.	Keterlibatan jangka pendek atau panjang.	Survei, FGD, asesmen di tempat kerja, pertemuan tatap muka, pertemuan publik dan lokakarya, forum penasihat pemangku kepentingan, umpan balik daring.
<i>Involve</i>	Bekerja langsung dengan pemangku kepentingan untuk memastikan kekhawatiran mereka dipahami dan dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan.	Dua arah atau multi-arah terjadi pembelajaran di kedua belah pihak; pemangku kepentingan dan perusahaan bertindak secara individual.	Bisa sekali waktu atau jangka panjang.	Forum multi-pemangku kepentingan, panel penasihat, proses pembangunan konsensus, proses pengambilan keputusan partisipatif.
<i>Collaborate</i>	Bermitra atau mengadakan jaringan pemangku kepentingan untuk mengembangkan solusi yang disepakati bersama dan rencana aksi kolektif.	Dua arah atau multi-arah yakni pembelajaran, negosiasi, dan pengambilan keputusan di kedua belah pihak; pemangku kepentingan bekerja bersama untuk bertindak.	Jangka panjang.	Proyek bersama, inisiatif sukarela dua pihak atau multi-pihak, kemitraan.
<i>Empower</i>	Mendelegasikan pengambilan keputusan terkait isu tertentu kepada pemangku kepentingan.	Bentuk baru akuntabilitas organisasi pemangku kepentingan memiliki peran formal dalam tata kelola organisasi atau keputusan	Jangka panjang.	Integrasi pemangku kepentingan ke dalam struktur tata kelola (misalnya sebagai anggota, pemegang saham, atau komite tertentu).

		didelegasikan kepada mereka.		
--	--	---------------------------------	--	--

Sumber : (AccountAbility, 2015)

Keberhasilan dalam keterlibatan pemangku kepentingan bergantung pada empat faktor penting yakni pembangunan kepercayaan, visi bersama, penguatan kapasitas dan kerangka kelembagaan yang mendukung. Kepercayaan menjadi landasan utama dalam kolaborasi karena mampu mengurangi resistensi dan meningkatkan kerja sama antar pemangku kepentingan (Wisnujati et al., 2025). Visi bersama dapat dibangun untuk menyelaraskan tujuan dan membangun komitmen di antara berbagai pihak dengan kepentingan berbeda-beda (van den Broek et al., 2020). Penguatan kapasitas menjadi hal yang dibutuhkan di waktu sekarang dan masa depan agar para pemangku kepentingan dapat berpartisipasi secara bermakna (Larson et al., 2010). Selanjutnya, kerangka kelembagaan yang kuat dibutuhkan agar keterlibatan semua pemangku kebijakan dapat berjalan secara efektif (Giakoumi et al., 2018). Semua elemen ini dibutuhkan untuk mensukseskan kolaborasi antara tiap pemangku kepentingan khususnya dalam proyek-proyek lingkungan.

Barbara Grey (1991), dalam bukunya menjabarkan tiga fase utama dalam mengeksplorasi perbedaan dan menemukan solusi dalam sebuah kolaborasi, tiga fase itu yaitu; *Problem-Setting*, *Direction-Setting*, dan *Implementation*. Fase pertama yakni *problem-Setting*, berfokus pada identifikasi dan legitimasi semua pemangku kepentingan serta pembentukan pemahaman bersama mengenai sebuah masalah. Fase kedua yakni *direction-setting*, melibatkan penetapan agenda bersama dan pencarian solusi kreatif untuk mencapai tujuan kolektif. Tahap akhir yaitu *implementation* adalah tahap memformalkan kesepakatan dan melaksanakannya melalui tindakan nyata, memerlukan struktur, komitmen berkelanjutan dan pemantauan. Setiap fase ini memiliki dinamika yang unik, mulai dari mengatasi ketidakpercayaan awal dan perbedaan kekuasaan hingga menjaga momentum selama eksekusi jangka panjang (Wood & Gray, 1991).

Selanjutnya, *stakeholder engagement matrix* memetakan keterlibatan pemangku kepentingan ke dalam sembilan kategori strategi yang terbentuk dari dua dimensi utama. Dimensi pertama adalah *extent of engagement* yang merepresentasikan jumlah pemangku kepentingan yang dilibatkan (rendah, menengah, tinggi). Dimensi kedua adalah *quality of engagement* yang mencerminkan tingkat kedalaman keterlibatan (Level 1, 2, dan 3). Kombinasi kedua dimensi ini menghasilkan kerangka analitis yang memungkinkan identifikasi variasi strategi keterlibatan pemangku kepentingan, mulai dari yang paling terbatas hingga yang paling komprehensif. Ketiga fase level kualitas keterlibatan tersebut dapat dilihat secara visual pada Gambar 2.2.

		Engagement quality: Stakeholder Engagement Level		
		Level 1	Level 2	Level 3
Engagement extension: number of stakeholders involved	High	Show-off	Investigator	Generous
	Intermediate	Trumpeter	Curious	Malleable
	Low	Insulated	Prudent	Focused

Gambar 2.2 : Tiga Fase Kualitas Keterlibatan

Sumber : Wood & Gray, 1991

Pada dimensi kualitas, Level 1 menggambarkan keterlibatan yang bersifat elementer atau permukaan, Level 2 menunjukkan interaksi dialogis dan partisipatif, sedangkan Level 3 menandakan keterlibatan yang mendalam serta berorientasi pada transformasi relasi. Sementara itu, dimensi perluasan keterlibatan menandai sejauh mana organisasi membuka ruang bagi pemangku kepentingan dalam jumlah terbatas, menengah, atau luas (Stocker et al., 2020).

Deskripsi Sembilan Kategori Strategi:

1. *Insulated*: melibatkan sedikit pemangku kepentingan dengan tindakan keterlibatan Level 1. Posisi ini menunjukkan tingkat keterlibatan paling rendah.
2. *Prudent*: tetap melibatkan pemangku kepentingan dalam jumlah terbatas, tetapi dengan tindakan Level 2 yang menekankan dialog.
3. *Focused*: melibatkan sedikit pemangku kepentingan, namun dengan tindakan Level 3 yang bersifat lebih mendalam.
4. *Trumpeter*: melibatkan jumlah pemangku kepentingan menengah, namun masih dominan pada tindakan Level 1.
5. *Curious*: melibatkan pemangku kepentingan menengah dengan tindakan Level 2, yang menunjukkan keterlibatan melalui dialog.
6. *Malleable*: melibatkan jumlah pemangku kepentingan menengah dengan tindakan Level 3. Kategori ini menempati posisi tertinggi pada kelompok menengah.
7. *Show-off*: melibatkan banyak pemangku kepentingan, tetapi interaksi masih pada Level 1, bersifat permukaan dan demonstratif.
8. *Investigator*: melibatkan banyak pemangku kepentingan dengan tindakan Level 2 yang berorientasi pada dialog dan eksplorasi.
9. *Generous*: melibatkan jumlah pemangku kepentingan yang tinggi dengan tindakan Level 3. Posisi ini mencerminkan strategi keterlibatan paling inklusif dan maju (Stocker et al., 2020).

Secara teoretis, kategori *Insulated*, *Prudent*, dan *Focused* menggambarkan strategi dengan cakupan terbatas; *Trumpeter*, *Curious*, dan *Malleable* merepresentasikan keterlibatan tingkat menengah yang bersifat transisional; sementara *Show-off*, *Investigator*, dan *Generous* mencerminkan strategi dengan cakupan luas yang pada puncaknya bersifat inklusif serta berorientasi pada pengaruh dan legitimasi yang lebih besar. Kerangka ini penting karena memungkinkan penilaian kritis atas strategi organisasi dalam membangun relasi dengan pemangku

kepentingan, serta menjadi landasan analitis untuk menghubungkannya dengan aspek tata kelola kolaboratif, akuntabilitas, dan keberlanjutan.

2.6.3 Tantangan dan Kelemahan dalam *Stakeholder Engagement*

Meskipun banyak bukti yang menunjukkan dampak positif dan manfaat substansial dari keterlibatan pemangku kepentingan, terdapat pula sejumlah potensi masalah atau kelemahan yang perlu diperhatikan oleh para pemimpin. Tantangan yang paling jelas adalah bertambahnya waktu dan upaya yang dibutuhkan di luar tanggung jawab mereka yang sudah sangat kompleks (Guttermann, 2023).

MacDougall & Pekarsky (2018) menyoroti sejumlah kekhawatiran, seperti risiko meningkatnya ekspektasi pemangku kepentingan secara berlebihan bahwa keterlibatan akan menghasilkan tindakan sesuai dengan keinginan mereka; kemungkinan bahwa upaya keterlibatan menjadi sia-sia; risiko bahwa keterlibatan dianggap sebagai bentuk kelemahan; serta potensi pemangku kepentingan memanfaatkan interaksi dengan anggota dewan untuk memperoleh pengaruh yang dapat merugikan organisasi. Selain itu, muncul risiko menimbulkan kekecewaan pemangku kepentingan ketika permintaan akses tidak dapat dipenuhi sesuai dengan jangka waktu yang mereka anggap wajar; mengasingkan kelompok pemangku kepentingan dengan melibatkan pihak-pihak yang berseberangan atau dengan mengambil posisi pada isu yang kontroversial; memicu ketidakpuasan akibat prioritas keterlibatan yang diberikan kepada kelompok tertentu; serta risiko bahwa keterlibatan langsung dengan pemangku kepentingan justru memberikan bobot dan kredibilitas lebih besar terhadap kritik yang kemudian mereka sampaikan terhadap dewan (Guttermann, 2023).

Dari sejumlah catatan di atas, tampak tema-tema penting yang perlu ditekankan, khususnya pentingnya mengidentifikasi pemangku kepentingan yang tepat, menggunakan metode keterlibatan yang sesuai, serta secara proaktif mencari keragaman opini. Langkah-langkah tambahan agar keterlibatan menjadi lebih efektif,

antara lain memberikan edukasi dan pelatihan bagi pemangku kepentingan serta perwakilannya mengenai proses dan teknik keterlibatan, melakukan penilaian terhadap setiap pemangku kepentingan terkait metode keterlibatan yang paling tepat, serta menyusun basis data induk pemangku kepentingan sebagai hasil dari proses keterlibatan untuk kepentingan pelaporan dan komunikasi berkelanjutan.

2.7 Stakeholder Salience Theory (Tingkat Kepentingan Stakeholder)

Dengan menggunakan kerangka *Stakeholder Engagement*, kita dapat memetakan level keterlibatan aktual dari pilar Pemerintah, Adat dan Agama. Namun, pemetaan ini baru sebatas deskripsi dan belum menjelaskan mengapa seorang aktor mendapatkan level keterlibatan tertentu. Untuk memperluas analisis dalam penelitian ini, diperlukan analisis siapa yang dianggap paling penting oleh para pengambil keputusan. Oleh karena itu, penelitian ini mengadopsi *Stakeholder Salience Model* untuk membedah atribut *power*, *legitimasi* dan *urgency*. Teori ini akan menjelaskan prioritas manajerial yang diberikan kepada setiap pilar “Tiga Batu Tungku”.

2.7.1 Konsep Dasar Stakeholder Salience

Dalam studi manajemen dan organisasi, sebuah tantangan fundamental adalah bagaimana manager mengalokasikan perhatian mereka yang terbatas di tengah banyaknya tuntutan dari berbagai pihak. Untuk menjawab tantangan ini, Mitchell, Agle, dan Wood (1997) mengembangkan *Stakeholder Salience Model* sebagai sebuah teori untuk mengidentifikasi dan menentukan tingkat pentingnya pemangku kepentingan. Model ini bertujuan untuk menjelaskan secara logis “siapa atau apa yang sebenarnya diperhitungkan” oleh para manajer (R. K. Mitchell et al., 1997). Konsep sentral dari model ini adalah *salience* (tingkat penonjolan), yang didefinisikan sebagai “tingkat di mana manager memberikan prioritas pada klaim-klaim pemangku kepentingan yang saling bersaing”. Teori ini mengemukakan bahwa *salience* seorang pemangku kepentingan merupakan fungsi dari persepsi manager terhadap satu atau lebih dari tiga atribut kunci : kekuasaan (*power*), legitimasi (*legitimacy*) dan urgensi (*urgency*).

Gagasan tentang *stakeholder salience* pertama kali diperkenalkan secara sistematis oleh Mitchell, Agle, dan Wood pada tahun 1997. Kerangka kerja ini dengan cepat menjadi salah satu landasan utama dalam literatur manajemen dan organisasi karena mampu menjawab pertanyaan fundamental dalam teori pemangku kepentingan, yakni “siapa atau kelompok mana yang benar-benar diperhitungkan?”. Model awal yang mereka ajukan mengklasifikasikan pemangku kepentingan berdasarkan hadir atau tidaknya atribut kekuasaan, legitimasi, dan urgensi. Dengan demikian, semakin banyak atribut yang dimiliki oleh suatu kelompok, semakin tinggi pula tingkat kepentingannya bagi organisasi (R. K. Mitchell et al., 1997; Staicu, 2013).

Seiring perkembangan, model ini tidak lepas dari kritik dan penyempurnaan. Beberapa penelitian berargumen bahwa atribut urgensi tidak selalu relevan dalam semua konteks, sementara atribut legitimasi moral lebih penting untuk diperhatikan dalam situasi tertentu (Neville, Bell, & Whitwell, 2011). Selain itu, ada usulan untuk menambahkan atribut keempat, yaitu *proximity* (kedekatan), agar kerangka kerja ini lebih mampu menjelaskan dinamika hubungan antara organisasi dan para pemangku kepentingannya (Driscoll & Starik, 2004; Shafique & Gabriel, 2022).

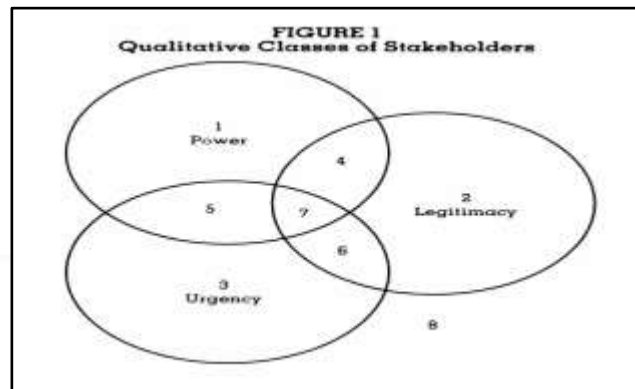
Penerapan kerangka *stakeholder salience* juga meluas dalam berbagai konteks, seperti organisasi nirlaba, pengambilan keputusan lingkungan, hingga praktik tanggung jawab sosial perusahaan. Penelitian-penelitian empiris menunjukkan bahwa kerangka ini membantu memahami bagaimana manajer menafsirkan, memprioritaskan, dan merespons tuntutan pemangku kepentingan (B. Braun & Starmanns, 2009; Conaty & Robbins, 2021; Mishra et al., 2024). Bahkan, pendekatan ini kemudian dikembangkan lebih jauh dengan mengintegrasikan perspektif teoretis lain, seperti *value creation stakeholder theory* maupun *ethics of care*, untuk memberikan pemahaman yang lebih menyeluruh tentang peran pemangku kepentingan dalam kinerja organisasi (Awan et al., 2020; Raha et al., 2021).

Penelitian terkini menekankan bahwa faktor kontekstual, seperti karakteristik individu manajer maupun lingkungan organisasi, sangat memengaruhi persepsi terhadap tingkat kepentingan pemangku kepentingan (Joos, 2019). Selain itu, terdapat upaya untuk mengembangkan metode pengukuran yang lebih presisi terhadap *stakeholder salience* serta mengeksplorasi dampaknya terhadap berbagai hasil organisasi, termasuk praktik pelaporan keberlanjutan dan sistem pengendalian manajemen (Samaras, 2010; Staicu, 2013).

Dengan demikian, *stakeholder salience* tidak hanya menjadi alat konseptual untuk memetakan siapa yang perlu diperhatikan dalam proses pengambilan keputusan, tetapi juga menjadi fondasi penting dalam praktik manajemen kontemporer. Kerangka ini terus mengalami penyempurnaan seiring dengan kebutuhan untuk menjawab tantangan kompleks dalam pengelolaan hubungan organisasi dan para pemangku kepentingan di berbagai konteks.

2.7.2 Dimensi Utama: *Power*, *Legitimacy*, dan *Urgency*

Saliensi pemangku kepentingan adalah “tingkat di mana para manajer memberikan prioritas pada klaim-klaim pemangku kepentingan yang saling bersaing” (Mitchell, et.al., 1997: 854). Penelitian yang ada menunjukkan bahwa manajemen memberikan perhatian kepada pemangku kepentingan yang klaimnya dianggap lebih menonjol (*salien*) berdasarkan kekuasaan (*power*), legitimasi (*legitimacy*), dan urgensi (*urgency*) (Coviello et al., 1997). Organisasi lebih cenderung berubah ketika: Pemangku kepentingan memiliki kekuasaan (*power*) yang relatif lebih besar, permintaannya bersifat mendesak (*urgent*), dan pandangan publik menganggap kelompok serta permintaan tersebut sah (*legitimate*). Kerangka pengelompokan pemangku kepentingan berdasarkan tiga atribut utama tersebut divisualisasikan dalam Gambar 2.3.



Gambar 2.3 Pengelompokan Kelas Kualitatif Dari *Stakeholder*

Sumber : Mitchell, et.al., 1997: 854

1. Kekuasaan (*Power*)

Dalam teori *stakeholder salience*, kekuasaan (*power*) dipandang sebagai salah satu atribut penting yang menentukan sejauh mana suatu pemangku kepentingan dianggap signifikan oleh manajer atau pengambil keputusan. Konsep kekuasaan sendiri sudah lama dibahas dalam ilmu sosial. Max Weber (1947) mendefinisikan kekuasaan sebagai probabilitas seseorang dalam suatu hubungan sosial untuk dapat memaksakan kehendaknya meskipun menghadapi perlawanan. Definisi ini menekankan pada kemampuan aktor untuk memengaruhi orang lain sesuai dengan keinginannya.

Pfeffer (1981), yang mengadaptasi pemikiran Dahl (1957), menjelaskan kekuasaan sebagai suatu hubungan antara dua pihak, di mana seorang aktor sosial (A) dapat membuat aktor sosial lain (B) melakukan sesuatu yang pada dasarnya tidak ingin dilakukan. Dengan kata lain, kekuasaan bukan hanya soal kapasitas individu atau kelompok, tetapi juga relasi antaraktor. Sejalan dengan itu, Salancik dan Pfeffer (1974) menegaskan bahwa kekuasaan mungkin sulit untuk didefinisikan secara pasti, tetapi dapat dikenali dengan mudah, yakni sebagai kemampuan pihak yang berkuasa untuk mencapai hasil yang diinginkannya.

Dengan demikian, seseorang atau kelompok dapat dikatakan memiliki kekuasaan sejauh mereka mampu mengakses atau menguasai sumber daya koersif, utilitarian, atau normatif. Dalam konteks *stakeholder salience*, hal ini berarti bahwa pemangku kepentingan yang memiliki salah satu atau kombinasi sumber daya tersebut akan lebih mungkin diprioritaskan oleh pengambil keputusan karena kekuasaan memberi mereka kemampuan untuk memengaruhi jalannya suatu organisasi atau kebijakan.

2. Legitimasi (*legitimacy*)

Legitimasi adalah salah satu atribut penting dalam teori *stakeholder salience*. Secara sederhana, legitimasi bisa dipahami sebagai pengakuan sosial bahwa suatu tindakan, kelompok, atau klaim dianggap sah, pantas, dan sesuai dengan nilai atau norma yang berlaku dalam masyarakat. Jadi, legitimasi tidak hanya soal aturan hukum, tetapi juga soal penerimaan sosial dan moral.

Dalam literatur, banyak ahli menekankan bahwa inti dari pertanyaan “*siapa yang benar-benar penting bagi perusahaan atau organisasi*” biasanya ditentukan oleh legitimasi. Artinya, pihak yang dianggap punya klaim sah akan lebih mudah diperhitungkan. Untuk memperkuat konsep legitimasi, Suchman (1995) memberikan definisi yang lebih luas. Ia menyebut legitimasi sebagai “persepsi atau anggapan umum bahwa tindakan suatu entitas dianggap diinginkan, pantas, atau sesuai dalam suatu sistem sosial yang dibangun oleh norma, nilai, keyakinan, dan definisi tertentu”. Definisi ini menekankan bahwa legitimasi adalah sesuatu yang bersifat sosial, dibangun bersama, dan bisa berbeda-beda di tingkat individu, organisasi, maupun masyarakat.

Dengan kata lain, legitimasi adalah semacam “modal sosial” yang membuat klaim suatu kelompok dianggap wajar dan sah untuk diperhatikan. Tanpa legitimasi, sebuah klaim akan sulit diperhitungkan, sekalipun memiliki kekuasaan. Oleh sebab itu, dalam teori *stakeholder salience*, legitimasi

dipandang sebagai atribut yang harus diperhatikan secara khusus dalam hubungan antara pemangku kepentingan dan pengambil keputusan.

3. Urgensi (*Urgency*)

Dalam teori *stakeholder salience*, selain kekuasaan (*power*) dan legitimasi (*legitimacy*), terdapat satu atribut penting lainnya, yaitu urgensi (*urgency*). Atribut ini membuat teori tersebut lebih dinamis. Jika kekuasaan dan legitimasi membantu menjelaskan siapa saja pemangku kepentingan yang penting bagi manajer, maka urgensi menentukan seberapa cepat manajer harus menanggapi klaim atau kebutuhan mereka.

Mitchell, Agle, dan Wood (1997) menjelaskan bahwa urgensi muncul ketika dua hal terpenuhi sekaligus, yaitu *time sensitivity* dan *criticality*. *Time sensitivity* berkaitan dengan sejauh mana penundaan respons manajer dianggap tidak dapat diterima oleh pemangku kepentingan. Sementara itu, *criticality* merujuk pada seberapa penting atau krusial klaim tersebut bagi pemangku kepentingan. Kombinasi keduanya membuat klaim menjadi mendesak dan tidak bisa diabaikan.

Lebih jauh, urgensi juga dipengaruhi oleh alasan-alasan mengapa suatu klaim dianggap penting oleh pemangku kepentingan. Clarkson (1994) dan Hill & Jones (1992) misalnya, menyoroti beberapa faktor, seperti kepemilikan aset yang terkait langsung dengan perusahaan (*ownership*), keterikatan emosional atau sentimen lintas generasi (*sentiment*), ekspektasi manfaat berkelanjutan seperti gaji dan tunjangan (*expectation*), serta risiko kehilangan sesuatu yang bernilai dalam hubungan dengan perusahaan (*exposure*).

Dengan demikian, urgensi tidak hanya menyangkut kecepatan dalam merespons, tetapi juga tentang tingkat kepentingan dari klaim tersebut. Teori *stakeholder salience* memang tidak mencoba menjelaskan secara detail alasan spesifik mengapa sebuah klaim dianggap penting atau kapan waktu menjadi

sangat menentukan. Akan tetapi, ketika dua unsur utama kepekaan waktu dan tingkat kepentingan terpenuhi, klaim dapat dikategorikan sebagai mendesak. Jika dipadukan dengan atribut kekuasaan dan legitimasi, urgensi membantu manajer mengidentifikasi pemangku kepentingan secara lebih akurat, sekaligus menentukan kapan suatu klaim harus segera mendapat tindakan nyata. Variasi tingkat saliensi pemangku kepentingan berdasarkan atribut *power*, *legitimacy* dan *urgency* dirangkum dalam Tabel 2.4.

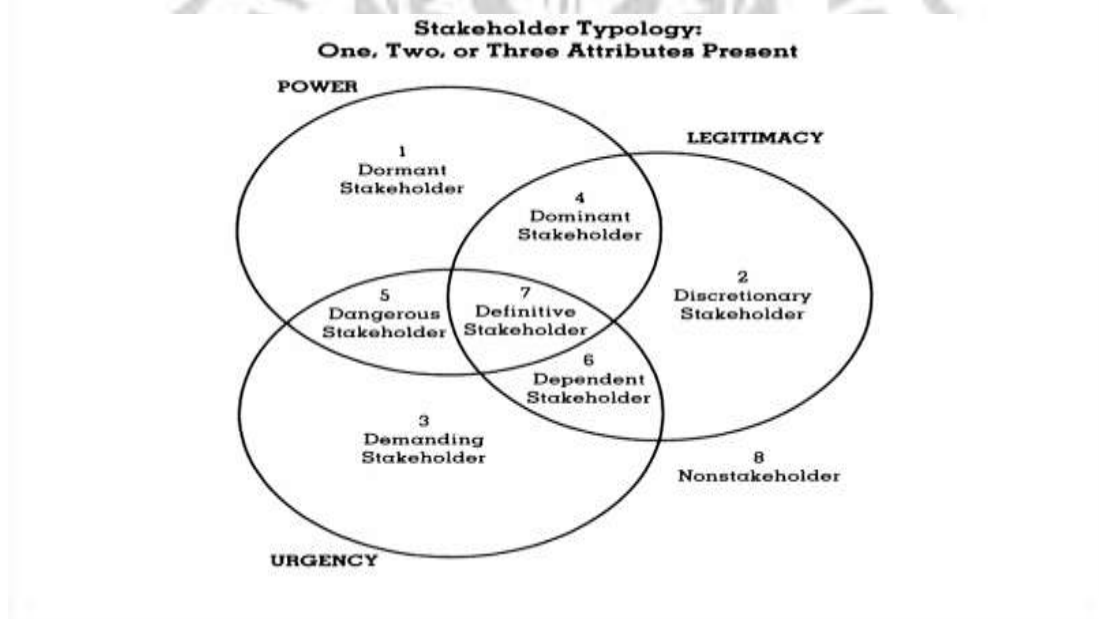
Tabel 2. 4 Tingkatan *Stakeholder Saliency*

<i>Stakeholder</i>	<i>Present</i>	<i>Absent</i>
<i>Dormant</i>	<i>Power</i>	<i>Legitimacy & urgency</i>
<i>Discretionary</i>	<i>Legitimacy</i>	<i>Power & urgency</i>
<i>Demanding</i>	<i>Urgency</i>	<i>Power & Legitimacy</i>
<i>Dominant</i>	<i>Power & Legitimacy</i>	<i>Urgency</i>
<i>Dangerous</i>	<i>Power & Urgency</i>	<i>Legitimacy</i>
<i>Dependent</i>	<i>Legitimacy & Urgency</i>	<i>Power</i>
<i>Definitive</i>	<i>Power, Legitimacy, Urgency</i>	
<i>Non stakeholders</i>		<i>Power, Legitimacy, Urgency</i>

Sumber : R. K. Mitchell et al., 1997

Stakeholder yang hanya memiliki satu atribut digolongkan sebagai kelompok dengan *saliency* rendah atau disebut sebagai *latent stakeholders*. Kelompok ini terdiri dari tiga tipe: *dormant*, *discretionary*, dan *demanding stakeholders*. Karena mereka hanya memiliki satu atribut, pengaruh atau perhatian yang mereka dapatkan dari manajer biasanya sangat terbatas. *Stakeholder* yang memiliki dua atribut disebut sebagai *expectant stakeholders*. Mereka digolongkan dalam kategori dengan tingkat *saliency* menengah, karena keberadaan mereka biasanya menuntut perhatian lebih dari manajer. Ada tiga tipe dalam kelompok ini, yaitu *dominant*, *dependent*, dan *dangerous stakeholders*. Disebut "*expectant*" karena kelompok ini umumnya memiliki ekspektasi atau tuntutan tertentu yang jelas kepada organisasi.

Stakeholder yang memiliki ketiga atribut sekaligus disebut sebagai *definitive stakeholders*. Mereka adalah pihak yang paling berpengaruh dan harus diprioritaskan oleh manajer, karena secara bersamaan memiliki kekuasaan, legitimasi, dan urgensi. Sementara itu, pihak-pihak yang tidak memiliki satupun dari ketiga atribut tidak dapat digolongkan sebagai *stakeholder*. Mereka hanya bisa disebut sebagai *non-stakeholders* atau dalam beberapa kasus mungkin menjadi calon *stakeholder* potensial apabila di kemudian hari memperoleh salah satu dari atribut tersebut. Melalui klasifikasi ini, teori *stakeholder salience* memberi kerangka yang jelas bagi manajer dalam memahami tingkat kepentingan relatif dari berbagai pemangku kepentingan, sekaligus menentukan strategi alokasi sumber daya dan perhatian yang tepat sesuai dengan tingkat *salience* masing-masing. klasifikasi tersebut divisualisasikan lebih jelas pada Gambar 2.4 yang menampilkan tipologi *stakeholder salience*.



Gambar 2.4 Tipologi *Stakeholder Salience*

Sumber: Mitchell, Agle, & Wood, 1997

1. *Latent Stakeholders*

Dalam teori *salience*, kelompok *latent stakeholders* adalah pemangku kepentingan yang hanya memiliki satu dari tiga atribut utama, yaitu *power* (kekuatan), *legitimacy* (legitimasi), atau *urgency* (desakan) (Mitchell, Agle, & Wood, 1997). Karena hanya memiliki satu atribut, posisi mereka dianggap kurang penting atau *salience*-nya rendah di mata manajer. Akibatnya, manajer sering kali tidak memberikan perhatian serius terhadap kelompok ini, bahkan kadang tidak menyadari keberadaan mereka. Sebaliknya, para pemangku kepentingan *latent* juga jarang menunjukkan interaksi nyata dengan organisasi. Namun demikian, tetap ada potensi bahwa mereka dapat menjadi lebih penting bila suatu saat memperoleh atribut tambahan.

Terdapat tiga tipe utama dari *latent stakeholders*. Pertama, *dormant stakeholders*, yaitu kelompok yang memiliki kekuatan (*power*), tetapi tidak mempunyai legitimasi maupun desakan mendesak. Artinya, mereka sebenarnya punya potensi besar untuk memengaruhi organisasi, tetapi karena tidak ada hubungan yang sah maupun tuntutan yang mendesak, kekuatan itu tidak digunakan. Contoh konkret adalah mantan karyawan yang diberhentikan. Pada awalnya mereka hanya dianggap memiliki “kekuatan tersembunyi,” tetapi jika mereka kemudian menggugat perusahaan ke pengadilan (*legitimasi*) atau melakukan protes publik (*urgency*), posisi mereka bisa meningkat menjadi lebih penting bagi manajemen.

Kedua, *discretionary stakeholders*, yaitu pihak yang memiliki legitimasi, tetapi tidak memiliki kekuatan (*power*) maupun desakan mendesak (*urgency*). Mereka sering menjadi penerima program tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*), seperti lembaga sosial, sekolah, atau rumah sakit yang mendapat bantuan donasi atau dukungan dari perusahaan (Carroll, 1991; Wood, 1991). Karena tidak ada tekanan langsung, perusahaan biasanya bebas memilih apakah akan berhubungan dengan mereka atau tidak.

Ketiga, *demanding stakeholders*, yaitu kelompok yang memiliki desakan mendesak (*urgency*), tetapi tidak memiliki kekuatan maupun legitimasi. Mereka sering kali dipersepsikan sebagai pengganggu kecil yang menyuarakan tuntutan tanpa daya untuk memengaruhi organisasi lebih jauh. Misalnya, seorang aktivis tunggal yang melakukan protes dengan membawa poster di depan kantor perusahaan. Tindakan ini mungkin terasa mengganggu, tetapi tidak cukup kuat untuk mengubah kebijakan organisasi karena tidak didukung oleh kekuatan maupun legitimasi yang jelas.

Dengan demikian, meskipun *latent stakeholders* dianggap tidak terlalu penting dalam jangka pendek, manajer tetap perlu waspada. Hal ini karena hubungan antara pemangku kepentingan dan organisasi bersifat dinamis: setiap saat *latent stakeholders* bisa memperoleh atribut tambahan dan berubah menjadi pemangku kepentingan yang lebih *salience* dan berpengaruh (Mitchell et al., 1997).

2. *Expectant Stakeholders*

Dalam kerangka *stakeholder salience theory*, kelompok pemangku kepentingan yang disebut *expectant stakeholders* menempati posisi yang penting karena memiliki dua dari tiga atribut utama, yakni kekuatan, legitimasi, dan urgensi. Kehadiran dua atribut tersebut membuat mereka lebih menonjol dibandingkan pemangku kepentingan *latent* yang hanya memiliki satu atribut. Mereka tidak lagi sekadar hadir secara pasif, melainkan sudah menunjukkan harapan tertentu terhadap pihak pengelola atau manajer, sehingga klaim mereka cenderung lebih sulit diabaikan. Pada titik ini, hubungan dengan organisasi atau aktor utama biasanya mulai membentuk dinamika yang lebih intensif, bahkan institusional, karena tuntutan mereka telah dianggap cukup penting untuk diperhatikan, meskipun belum mencapai tingkat yang sepenuhnya menentukan arah kebijakan.

Kategori pertama dalam kelompok ini adalah *dominant stakeholders*, yakni pemangku kepentingan yang memiliki kekuatan sekaligus legitimasi. Mereka sering kali berada dalam posisi koalisi dominan, sebagaimana dikemukakan Cyert dan March, karena keberadaan mereka diakui secara sah sekaligus mampu memberi pengaruh langsung terhadap jalannya organisasi. Kehadiran mereka hampir selalu diperhatikan, bahkan difasilitasi secara formal melalui mekanisme hubungan institusional, misalnya laporan tahunan, forum konsultasi, atau keterlibatan langsung dalam struktur organisasi. Dengan demikian, dominasi mereka berakar pada kombinasi pengaruh dan pengakuan, sehingga membuat perusahaan atau pengelola wajib menjaga hubungan yang stabil dengan kelompok ini.

Sementara itu, terdapat pula kelompok *dependent stakeholders*, yakni pihak yang memiliki legitimasi dan urgensi tetapi tidak memiliki kekuatan untuk memaksakan kepentingannya. Mereka sering kali berada pada posisi yang lemah dan hanya bisa berharap bahwa pihak lain yang lebih berkuasa atau lebih berpengaruh dapat membantu menyuarakan klaim mereka. Contoh yang paling jelas dapat dilihat dalam kasus kerusakan lingkungan seperti tumpahan minyak, di mana masyarakat lokal, ekosistem, atau komunitas terdampak memiliki klaim yang sah dan mendesak, tetapi tidak dapat memaksakan tuntutan mereka tanpa dukungan aktor berkuasa, misalnya pemerintah atau lembaga hukum. Dengan kata lain, kelompok ini bergantung pada pihak lain untuk mendapatkan pengaruh dalam proses pengambilan keputusan.

Selain itu, terdapat juga kategori yang disebut *dangerous stakeholders*. Mereka memiliki kekuatan dan urgensi, tetapi tidak memiliki legitimasi. Karena itulah, tindakan yang mereka lakukan sering kali menimbulkan ancaman atau bahaya, baik bagi organisasi maupun masyarakat. Bentuk aksi yang mereka lakukan bisa berupa pemogokan liar, sabotase, terorisme, atau tindakan kekerasan lain yang bertujuan untuk memaksakan kepentingan tertentu. Meskipun klaim mereka bisa saja berangkat dari suatu permasalahan nyata, namun karena cara yang

digunakan tidak didasarkan pada legitimasi, keberadaan mereka lebih sering dilihat sebagai sumber risiko daripada mitra yang layak diajak bekerjasama. Meski demikian, teori menekankan pentingnya tetap mengidentifikasi mereka, sebab potensi ancaman yang ditimbulkan dapat memengaruhi stabilitas organisasi.

Dengan demikian, kelompok *expectant stakeholders* menggambarkan posisi transisional dalam spektrum *salience*. Mereka tidak sepenuhnya dominan seperti pemangku kepentingan definitif, tetapi sudah cukup berpengaruh untuk membentuk arah hubungan dan kebijakan. Dinamika mereka menunjukkan bahwa tingkat *salience* tidak bersifat statis, melainkan dapat berubah seiring waktu, tergantung pada konteks, dukungan pihak lain, dan cara mereka memperjuangkan klaimnya.

3. *Definitive Stakeholders*

Dalam teori *stakeholder salience*, kategori yang paling menonjol dan tidak dapat diabaikan adalah kelompok *definitive stakeholders*. Mereka merupakan pemangku kepentingan yang memiliki ketiga atribut utama sekaligus, yaitu kekuatan (*power*), legitimasi (*legitimacy*), dan urgensi (*urgency*). Kehadiran kombinasi atribut tersebut menjadikan klaim mereka dipandang sebagai prioritas tertinggi oleh manajer, sehingga secara praktis menuntut perhatian segera dan tindakan nyata.

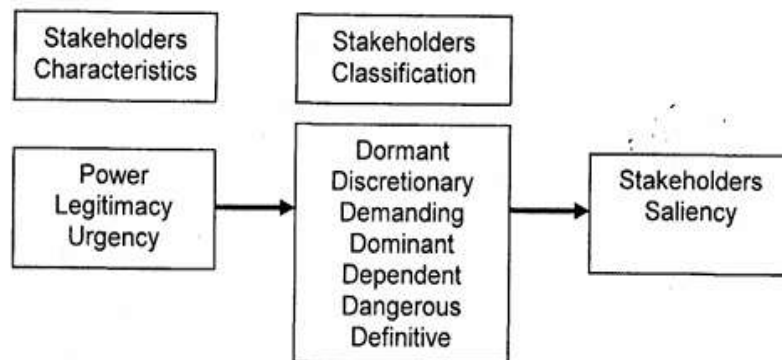
Secara konseptual, kelompok ini biasanya muncul dari transformasi pemangku kepentingan lain yang sebelumnya hanya memiliki dua atribut. Sebagai contoh, pemangku kepentingan dominan (yang memiliki kekuatan dan legitimasi) dapat berubah menjadi definitif ketika klaim mereka memperoleh dimensi urgensi. Dalam situasi ini, manajer tidak lagi memiliki ruang untuk menunda respon, sebab ketiga atribut tersebut telah bersinergi membentuk tuntutan yang bersifat langsung dan tidak dapat diabaikan.

Kasus perusahaan besar di Amerika Serikat pada awal 1990-an menggambarkan fenomena ini. Para pemegang saham di perusahaan seperti IBM, *General Motors*, Kodak, Westinghouse, dan *American Express*, yang semula termasuk kategori *dominant stakeholders*, beralih menjadi *definitive stakeholders* ketika nilai saham mereka anjlok secara signifikan. Meskipun mereka memiliki legitimasi dan kekuatan sejak awal, situasi tersebut menambahkan elemen urgensi, sehingga klaim mereka menjadi prioritas yang harus segera ditangani. Karena para manajer gagal merespon secara tepat, mereka akhirnya diberhentikan dari jabatannya. Peristiwa ini menunjukkan bahwa salah persepsi atau pengabaian terhadap klaim pemangku kepentingan definitif dapat menimbulkan konsekuensi serius, baik secara organisasi maupun personal bagi pengelola.

Selain dominan, kelompok *expectant stakeholders* lain juga dapat berkembang menjadi *definitive* apabila mereka memperoleh atribut yang hilang. Sebagai contoh, warga Alaska yang terdampak tumpahan minyak Exxon awalnya termasuk dalam kategori *dependent stakeholders* karena mereka memiliki legitimasi dan urgensi, tetapi tidak memiliki kekuatan. Namun, ketika mereka mendapatkan dukungan pemerintah sebagai sekutu yang berpengaruh, posisi mereka berubah menjadi pemangku kepentingan definitif yang mampu memaksa perusahaan untuk bertanggung jawab. Demikian pula, Kongres Nasional Afrika (African National Congress/ANC) pada masa apartheid di Afrika Selatan sebelumnya tergolong *dangerous stakeholders* karena hanya memiliki kekuatan dan urgensi, tanpa legitimasi. Namun, setelah memenangkan pemilu nasional yang demokratis, mereka memperoleh legitimasi politik, sehingga statusnya berubah menjadi *definitive stakeholders* yang tidak bisa lagi diabaikan oleh perusahaan-perusahaan di Afrika Selatan.

Dengan demikian, kategori pemangku kepentingan definitif menggambarkan puncak dari tingkat *salience*. Mereka bukan hanya menonjol secara atributif, tetapi juga menentukan arah strategi dan kebijakan organisasi.

Kehadiran mereka menegaskan bahwa pengelolaan relasi pemangku kepentingan memerlukan sensitivitas yang tinggi terhadap dinamika kekuatan, legitimasi, dan urgensi. Jika salah satu dari atribut ini berubah atau diperoleh oleh kelompok tertentu, status mereka dalam spektrum *salience* pun dapat meningkat secara signifikan. Konsep ini ditampilkan secara ringkas dalam Gambar 2.5 dan Tabel 2.5.



Gambar 2.5 Tingkatan *Stakeholder Saliency*

Sumber : Mitchell, Agle, & Wood, 1997

Tabel 2. 5 Peringkat Prioritas dari *Stakeholder Saliency*

<i>Stakeholder Category</i>	<i>Stakeholder Saliency</i>	<i>Attributes</i>	<i>Stakeholder Subcategory</i>
<i>Latent stakeholders with only one of the three attributes</i>	<i>Low</i>	<i>Legitimacy</i>	<i>Discretionary stakeholders</i>
		<i>Power</i>	<i>Dormant stakeholders</i>
		<i>Urgency</i>	<i>Demanding stakeholders</i>
<i>Expectant stakeholders with two of the three attributes</i>	<i>Moderate</i>	<i>power and legitimacy</i>	<i>Dominant stakeholders</i>
		<i>legitimacy and urgency</i>	<i>Dependent stakeholders</i>

		<i>power and urgency</i>	<i>Dangerous stakeholders</i>
<i>Definitive stakeholders with all the three attributes</i>	<i>High</i>	<i>power, legitimacy, and urgency</i>	<i>Definitive stakeholders</i>

Sumber : R. K. Mitchell et al., 1997

Secara keseluruhan, *Stakeholder Salience Model* memberikan kontribusi analitis yang penting bagi studi tata kelola. Kerangka kerja ini memungkinkan peneliti untuk bergerak melampaui sekadar membuat daftar pemangku kepentingan, menuju analisis yang lebih mendalam mengenai mengapa beberapa pihak lebih didengar dan diprioritaskan daripada yang lain. Dengan membedah setiap pemangku kepentingan berdasarkan kepemilikan atribut kekuasaan, legitimasi, dan urgensi, model ini menyediakan alat untuk menjelaskan secara sistematis kompleksitas hubungan antara organisasi dan lingkungannya. Ia membantu dalam memahami kondisi-kondisi di mana klaim-klaim yang saling bersaing akan mendapatkan perhatian, serta memprediksi bagaimana perubahan dalam atribut dapat mengubah lanskap pemangku kepentingan secara dinamis.

2.7.3 Penerapan Model *salience* dalam Analisis Tata Kelola Lingkungan

Model *Salience*, yang menekankan pentingnya pemangku kepentingan berdasarkan atribut kekuasaan (*power*), legitimasi (*legitimacy*), dan urgensi (*urgency*), memiliki relevansi yang kuat dalam konteks tata kelola lingkungan. Model ini memungkinkan peneliti maupun pengambil kebijakan untuk mengidentifikasi, memprioritaskan, dan melibatkan pihak-pihak yang berperan langsung maupun tidak langsung dalam proses penanganan masalah lingkungan. Dengan demikian, keputusan yang dihasilkan dapat lebih efektif, inklusif, dan berkelanjutan.

Pertama, dalam hal keterlibatan dan prioritas pemangku kepentingan, Model *salience* berfungsi untuk mengklasifikasikan pihak-pihak yang memiliki pengaruh

maupun kepentingan terbesar dalam suatu proyek lingkungan. Melalui kategorisasi ini, pengelola dapat menentukan strategi pelibatan yang sesuai dengan karakteristik masing-masing pemangku kepentingan. Sebagai contoh, penelitian mengenai pengelolaan sampah perkotaan di Thailand menunjukkan bahwa analisis *saliency* dapat membantu mengelompokkan pemangku kepentingan berdasarkan pengaruh dan preferensinya, sehingga memudahkan pengelolaan konflik dan mendorong keberlanjutan. Pendekatan semacam ini dapat diadaptasi dalam tata kelola lingkungan untuk menghindari ketimpangan kekuasaan dan meningkatkan partisipasi yang bermakna (Piphatnawakul & Sarapirome, 2018).

Kedua, terkait dengan efektivitas model tata kelola, penelitian terbaru menekankan perlunya pendekatan tata kelola yang inklusif dan bersifat polisentris. Dalam konteks tata kelola lingkungan, tata kelola yang mengakomodasi beragam kepentingan, termasuk kelompok yang termarjinalkan, dapat meningkatkan keadilan sosial dan efektivitas kebijakan. Model *Saliency* mendukung kerangka tata kelola inklusif ini dengan memberikan landasan bagi identifikasi aktor-aktor kunci yang harus dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Dengan demikian, tata kelola kolaboratif yang menekankan kerja sama antarpemangku kepentingan dapat diperkuat melalui penerapan model ini (Ma et al., 2023).

Ketiga, dari perspektif tata kelola multiskala, tata kelola lingkungan tidak dapat dilepaskan dari dinamika lintas level mulai dari lokal, regional, hingga nasional. Model *saliency* dapat membantu memahami bagaimana interaksi antarlevel pemerintahan dan aktor non-pemerintah berlangsung, sekaligus memastikan bahwa prioritas pemangku kepentingan tetap selaras meskipun konteks skalanya berbeda. Dalam hal ini, konsep *scalar capital* atau kemampuan mengelola sumber daya dan keterlibatan pemangku kepentingan pada berbagai skala dapat diintegrasikan dengan Model *Saliency* untuk menghasilkan capaian tata kelola yang lebih optimal.

Keempat, dalam hubungannya dengan sistem sosial-ekologis, tata kelola lingkungan perlu dipahami sebagai bagian dari interaksi antara faktor sosial, kelembagaan, dan biofisik. Integrasi perspektif *governance* ke dalam model sistem sosial-ekologis dapat memberikan pemahaman yang lebih utuh tentang bagaimana faktor-faktor tersebut memengaruhi hasil akhir. Model *salience* di sini berperan dalam mengidentifikasi serta memprioritaskan aktor-aktor yang paling relevan, sehingga intervensi tata kelola dapat diarahkan secara tepat sasaran (M. Mitchell et al., 2015).

Secara praktis, penerapan Model *salience* dalam tata kelola lingkungan memiliki beberapa implikasi penting. Pertama, ia dapat meningkatkan kualitas pengambilan keputusan melalui keterlibatan aktor yang benar-benar berpengaruh. Kedua, model ini memastikan adanya keterlibatan pemangku kepentingan yang lebih inklusif dan adil, sehingga mencegah dominasi oleh kelompok tertentu. Ketiga, ia mendukung koordinasi lintas skala yang lebih baik, sehingga strategi tata kelola yang baik dapat dijalankan secara terpadu. Dengan demikian, Model *salience* dapat menjadi kerangka analisis yang berharga dalam mewujudkan lingkungan yang berkelanjutan sekaligus berkeadilan.

2.8 Konsep ‘Tiga Batu Tungku’ (Agama, Pemerintah dan Adat)

“Satu Tungku Tiga Batu”, atau terkadang disebut “Tiga Batu Tungku” merupakan sebuah filosofi dan kearifan lokal yang berakar kuat dalam kehidupan masyarakat daerah Timur (Renna, 2021), khususnya daerah yang menjadi daerah tujuan dalam tulisan ini, Nusa Tenggara Timur. Konsep ini berasal dari analogi sederhana aktivitas memasak tradisional yang menggunakan sebuah tungku api. Agar sebuah periuk atau kuali dapat berdiri stabil untuk memasak, ia harus ditopang oleh tiga batu penyangga yang sama kuat dan diletakan dalam posisi seimbang. Kegagalan salah satu batu untuk menopang akan menyebabkan periuk terguling dan tujuan bersama yakni memasak makanan untuk kehidupan menjadi gagal. Dari peristiwa

konkret inilah, konsep tersebut diabstraksikan menjadi sebuah pedoman hidup bersama yang bernilai tinggi. Representasi harfiah dari filosofi ini ditunjukkan pada Gambar 2.6.



Gambar 2.6 Model “Tiga Batu Tungku” Secara Harfiah

Sumber: Wikipedia-Tungku tradisional suku Mbaham-Matta (WUH))

Dalam pemahaman filosofis masyarakat, setiap elemen dalam analogi ini memiliki makna yang mendalam (Pandi, 2018). “Tungku” itu sendiri sering diartikan sebagai “tanah, daerah atau negeri”. Tanah dipandang sebagai pusat dari segala unsur kehidupan, sumber hidup yang harus dihormati dan dilindungi demi keberlangsungan hidup manusia. Sementara itu, “periuk” yang diletakan di atas tungku melambangkan masyarakat itu sendiri, atau kampung halaman (Nur, 2022). Dengan demikian, keberlangsungan hidup dan kesejahteraan masyarakat (periuk) secara langsung bergantung pada kestabilan fondasi tempat mereka berpijak (tungku).

Elemen sentral dari filosofi ini adalah “tiga batu” penyangga. Berbagai kajian dari konteks yang berbeda secara konsisten mengidentifikasi bahwa ketiga batu ini melambangkan tiga pilar utama penopang tatanan kehidupan masyarakat, yakni pemerintah, agama dan adat (Pandi, 2018). Konsep ini menekankan bahwa ketiga unsur tersebut harus berada dalam posisi yang sejajar dan seimbang (Resubun et al., 2021). Jika salah satu unsur disingkirkan atau tidak berfungsi dengan baik, maka tatanan dan interaksi sosial masyarakat diyakini akan terganggu, sama seperti periuk yang akan

goyah jika salah satu batunya tiada (Pandi, 2018). Selain sebagai perekat sosial, konsep “Tiga Batu Tungku” juga berfungsi sebagai sebuah model tata kelola informal yang memandu hubungan antara lembaga-lembaga dalam masyarakat. Model ini menjadi sebuah kesepakatan atau prasyarat utama untuk terjalannya kolaborasi antara kebijakan pemerintah, ajaran agama dan aturan adat (Jouwe et al., 2011).

2.8.1 Pemerintah

Secara umum, pemerintah dapat dipahami sebagai sistem aturan dan kendali politik yang dijalankan oleh suatu badan pemerintahan untuk mengatur masyarakat atau komunitas tertentu (Bissessar, 2018). Dengan demikian, pemerintah adalah sarana utama dalam mengatur relasi kekuasaan dan menjaga keteraturan sosial. Selain itu, pemerintah tidak hanya dipandang sebagai sistem aturan, tetapi juga sebagai praktik kelembagaan dan kategori analitis yang menjelaskan kapasitas administratif dan aspirasi negara di berbagai level, baik nasional, regional maupun lokal (Legg, 2011). Lebih jauh, fungsi utama pemerintah adalah merumuskan, mengekspresikan, serta mewujudkan aspirasi rakyat dalam berbagai kebijakan publik (Assagaf et al., 2017).

Dari sudut pandang konseptual, pemerintah juga dipahami sebagai lembaga dengan kekuasaan koersif yang dilegalkan dan diterima secara wajar oleh masyarakat (Friedman, 2017). Para pejabat dan birokrat yang ada di dalamnya sering kali berusaha memaksimalkan kepentingan semua kelompok. Dengan sifatnya yang kompleks dan multidimensi, pemerintah pada akhirnya berperan penting sebagai institusi yang memastikan keteraturan sosial, menjalankan kebijakan, serta mewujudkan kepentingan publik dalam kerangka kehidupan bernegara.

2.8.2 Agama

Agama merupakan fenomena sosial yang kompleks karena mencakup sistem keyakinan, praktik ibadah, dan lembaga yang berpusat pada hal-hal suci atau ketuhanan. Agama menjadi sarana perjumpaan manusia dengan yang sakral, yang

sering kali bersifat paradoksal namun juga mendasar dalam membayangkan kemungkinan serta keterbatasan masyarakat (Locker, 2017). Selain itu, agama tidak hadir dalam bentuk tunggal, melainkan beraneka ragam sesuai konteks budaya, tradisi dan sejarah masyarakat (Kardis & Kardis, 2019). Dengan demikian, agama dapat dipahami sebagai sebuah realitas yang selalu kontekstual dan dinamis.

Dalam masyarakat, agama berfungsi sebagai perekat moral dan spiritual yang menyatukan individu dalam sebuah komunitas. Ia menyediakan seperangkat nilai, norma, dan etika yang berlaku secara kolektif, sehingga mampu memperkuat keteraturan sosial (Nazir-Ali, 2023). Lebih jauh, agama memberikan makna hidup, tujuan, serta dukungan psikologis dan sosial yang berdampak positif bagi kesehatan serta kesejahteraan manusia (Eckersley, 2007). Oleh karena itu, agama dapat dilihat sebagai fondasi penting dalam membangun harmoni sosial.

Selain berfungsi menjaga keteraturan, agama juga memiliki dimensi profetis yang mendorong perubahan. Agama dapat menantang norma sosial maupun kebijakan negara yang dianggap tidak adil, serta mendorong lahirnya gagasan kesetaraan dan keadilan sosial (Mernissi, 2024). Ia bahkan mampu membongkar kontrak sosial lama dan menawarkan nilai-nilai baru yang lebih inklusif dan humanis (Osswald & Amorim, 2022). Dengan peran tersebut, agama tidak hanya bersifat konservatif, tetapi juga transformatif.

2.8.3 Adat atau Masyarakat Adat

Masyarakat adat atau *indigenous people* adalah penduduk asli suatu wilayah yang keberadaannya telah ada sebelum datangnya pendatang atau kelompok dominan. Mereka umumnya tetap mempertahankan identitas budaya yang berbeda, meskipun sering mengalami marginalisasi secara politik maupun ekonomi (Beckett, 2015; Shrinkhal, 2019). Karakteristik utama masyarakat adat meliputi sistem pengetahuan tradisional, praktik budaya yang khas, serta cara pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan (Verbos et al., 2017).

Masyarakat adat juga memiliki hak khusus yang berakar pada hubungan historis mereka dengan tanah dan sumber daya tertentu. Hak-hak tersebut mencakup hak atas wilayah, praktik budaya, serta partisipasi dalam pengelolaan lingkungan hidup (Verbos et al., 2017). Dalam skala internasional, masyarakat adat telah memperoleh pengakuan melalui forum seperti PBB, di mana mereka diberi ruang untuk menyuarakan kepentingan kolektifnya (Peterson, 2010). Hal ini menunjukkan adanya kebangkitan politik sekaligus penguatan identitas budaya mereka di tingkat global.

Namun, masyarakat adat menghadapi tantangan besar, terutama akibat perubahan iklim, eksploitasi industri, dan kebijakan negara yang sering kali mengabaikan hak-hak mereka (Kovil, 2019). Meski begitu, mereka justru menawarkan solusi alternatif melalui kearifan lokal dalam pengelolaan lingkungan dan penanganan krisis global (Nelson, 2014). Selain itu, masyarakat adat juga masih kurang terwakili dalam bidang sains, teknologi, teknik, matematika, dan kedokteran (STEMM), meskipun epistemologi mereka semakin diakui sebagai sumber pengetahuan berharga (Ingram et al., 2021). Dengan demikian, masyarakat adat bukan hanya kelompok yang terpinggirkan, tetapi juga aktor penting dalam menjaga keanekaragaman hayati dan keberlanjutan bumi. Makna konsep tersebut tampak lebih nyata dalam Gambar 2.7 berikut.



Gambar 2. 7 Konsep ‘Tiga Batu Tungku’

Sumber : Jouwe et al., 2011

Gambar di atas menjelaskan Konsep Tiga Tungku, yaitu suatu model kepemimpinan kolaboratif yang menekankan keseimbangan peran antara tokoh pemerintah, tokoh agama, dan tokoh adat. Ketiga elemen ini saling berhubungan dan membentuk segitiga yang kokoh, di mana gaya kepemimpinan menjadi faktor penghubung yang memastikan sinergi di antara mereka. Peran tokoh pemerintah berfokus pada regulasi dan kebijakan, tokoh agama memberikan arahan moral dan spiritual, sedangkan tokoh adat menjaga nilai-nilai kearifan lokal; ketiganya bekerja bersama untuk menciptakan tata kelola yang harmonis dan berkelanjutan dalam masyarakat.

Meskipun filosofi ini mengedepankan keseimbangan dan kesetaraan, implementasinya di lapangan bersifat dinamis dan menghadapi berbagai tantangan. Beberapa sumber mencatat bahwa dalam realitasnya, tidak selalu terjadi keseimbangan yang proporsional di antara ketiga pilar. Ada periode di mana lembaga adat dan agama berada pada posisi yang lebih lemah akibat dampak dari kebijakan pemerintah yang dominan (Resubun et al., 2021). Tantangan lain yang muncul adalah adanya ego sentral, di mana masing-masing institusi berjalan sendiri-sendiri, serta kurangnya keterlibatan dan sosialisasi program kepada lembaga adat dan agama. Faktor-faktor seperti keterbatasan legalitas dan finansial juga seringkali menghambat peran optimal dan pilar adat dan agama.

Pada akhirnya, “satu Tungku Tiga Batu” dapat disintesiskan bukan hanya sebagai peribahasa, melainkan sebagai sebuah ideologi kebudayaan yang komprehensif. Ia dipandang sebagai sesuatu yang penting dan bernilai, sehingga dijadikan pedoman tingkah laku dalam kehidupan bermasyarakat. Filosofi ini berfungsi sebagai identitas masyarakat yang mencerminkan sikap toleran dan mendahulukan kepentingan (Nur, 2022). Dengan berdaya rekat yang kuat, konsep ini menjadi dasar bagi pola pikir dan kekuatan persaudaraan yang mampu melampaui perbedaan serta menjaga keutuhan integritas sosial di tengah masyarakat.

2.9 Kerangka Teori

Berdasarkan kajian teori di atas, penelitian ini menyusun kerangka berpikir untuk menganalisis model “Tiga Batu Tungku” (Pemerintah, Tokoh Agama, dan Tokoh Adat) dalam pengelolaan sampah di Kota Kupang. Karena tidak ada satu teori tunggal yang bisa membedah aktor, proses, dan sistem kelembagaan sekaligus, digunakan kombinasi tiga teori yang saling melengkapi. Struktur analisis ini dibagi ke dalam tiga lajur utama untuk menjawab Tujuan A, B, dan C berdasarkan alasan dan kebutuhan metodologis yang spesifik.

Pada lajur pertama (Tujuan A), teori *Stakeholder Saliency* (Mitchell, Agle, & Wood, 1997) dipilih, bukan model matriks kekuasaan konvensional lainnya. Alasannya, model konvensional umumnya hanya melihat kekuatan politik atau sumber daya material, sedangkan Mitchell memasukkan unsur legitimasi (pengakuan sosial) dan urgensi (kemendesakan masalah). Unsur legitimasi ini sangat penting untuk membedah pilar Adat dan Agama di Kupang. Secara hukum formal, mereka tidak punya kuasa eksekutif untuk mengeksekusi kebijakan sampah, tetapi mereka punya pengaruh sosial dan kepatuhan spiritual yang tinggi di masyarakat, sehingga posisi mereka bisa menjadi sangat menentukan saat krisis sampah terjadi.

Pada lajur kedua (Tujuan B), digunakan kombinasi teori *Stakeholder Engagement* (Durham et al., 2014), fase kolaborasi Gray (1991), dan spektrum IAP2. Spektrum IAP2 dipilih karena memiliki tingkatan parameter yang jelas untuk mengukur partisipasi real di lapangan, mulai dari yang sekadar diberi tahu (*inform*), diajak diskusi (*consult*), dipertimbangkan masukannya (*involve*), hingga bermitra sejajar (*collaborate*). Tahapan ini digabung dengan fase dari Gray agar bisa melihat prosesnya sejak awal masalah sampah dirumuskan bersama (*problem-setting*), direncanakan solusinya (*direction-setting*), sampai dijalankan di lapangan (*implementation*).

Pada lajur ketiga (Tujuan C), teori *Collaborative Governance* (Ansell & Gash, 2008) dipilih sebagai payung utama, bukan kerangka tata kelola interaktif lainnya. Alasan utamanya adalah karena Ansell & Gash mensyaratkan pemerintah sebagai

inisiator formal yang mengajak aktor non-negara duduk bersama membuat keputusan. Kondisi ini cocok dengan realitas di Kota Kupang, di mana Pemerintah Kota secara resmi meminta bantuan dan berkolaborasi dengan lembaga agama serta adat untuk mengatasi masalah sampah. Analisis dari ketiga lajur ini akhirnya menghasilkan *output* berupa rekomendasi Model Tata Kelola Kolaboratif “Tiga Batu Tungku” yang sistematis, adaptif, dan berkelanjutan untuk Kota Kupang.



Bagan 2. 1 Kerangka Teori

