

POLA TATA KELOLA PERNIAGAAN TEMBAKAU DALAM PERSPEKTIF STAKEHOLDER GOVERNANCE DI KECAMATAN TLOGOMULYO

Miftakhul Latifah, Retno Sunu Astuti, Amni Zarkasyi Rahman

**Program Studi S1 Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro
Jl. Prof. H. Soedarto, SH Tembalang Semarang Kotak Pos 1269
Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405
Laman : <https://www.fisip.undip.ac.id> Email : fisip@undip.ac.id**

ABSTRAK

Tobacco trading in Tlogomulyo District holds strategic value for the local economy, yet farmers often find themselves with low bargaining power within the market structure. This study aims to analyze tobacco trading governance patterns through a stakeholder governance perspective. The research method employed is descriptive qualitative, utilizing analysis tools such as the Stakeholder Salience Model, Stakeholder-Issue Interrelationship Diagram (SIID), and Policy Implementation Mapping (PIM). The results indicate that tobacco trading governance is characterized by Asymmetric Governance. Based on the Salience Model, manufacturers and local governments are identified as definitive stakeholders; however, structural control over pricing and quality standards (grading) is fully dominated by manufacturers, leaving farmers as dependent stakeholders. SIID and PIM analysis reveal information asymmetry and obstacles in implementing farmer protection policies at the field level. This study recommends strengthening the local government's role as a network manager, enhancing grading system transparency through digitalization, and empowering farmers' economic institutions to create a more inclusive and equitable trading governance.

Keywords: Stakeholder Governance, Tobacco Trading, Salience Model, Public Administration.

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara agraris memiliki sektor pertanian yang berperan strategis dalam pembangunan ekonomi nasional, khususnya dalam penyediaan lapangan kerja dan penguatan ekonomi perdesaan. Keberhasilan sektor ini tidak hanya ditentukan oleh aspek produksi, tetapi juga oleh tata kelola perniagaan yang mengatur distribusi, pemasaran, dan relasi antar pelaku usaha tani. Salah satu

komoditas unggulan yang memiliki nilai ekonomi dan sosial tinggi adalah tembakau.

Kabupaten Temanggung, khususnya Kecamatan Tlogomulyo, merupakan wilayah penghasil tembakau Srinthil yang dikenal memiliki kualitas khas dan bernilai ekonomi tinggi. Bagi masyarakat setempat, tembakau tidak hanya berfungsi sebagai komoditas pertanian, tetapi juga menjadi sumber penghidupan utama dan penopang ekonomi lokal. Namun, tingginya nilai ekonomi

tembakau belum sepenuhnya berbanding lurus dengan tingkat kesejahteraan petani.

Dalam praktik perniagaannya, petani tembakau di Kecamatan Tlogomulyo masih menghadapi berbagai persoalan struktural, seperti lemahnya posisi tawar, dominasi aktor perantara, serta mekanisme penentuan mutu dan harga yang tidak transparan. Praktik asimetri informasi dan penyimpangan transaksi oleh sebagian tengkulak memperparah kerentanan petani, sehingga menimbulkan ketidakpastian pendapatan dan ketimpangan distribusi keuntungan dalam rantai perniagaan.

Kondisi tersebut mencerminkan lemahnya tata kelola perniagaan tembakau di tingkat lokal, yang ditandai oleh ketimpangan relasi kekuasaan, minimnya akuntabilitas transaksi, serta belum optimalnya peran pemerintah daerah dan kelembagaan petani. Permasalahan ini menunjukkan bahwa perniagaan tembakau tidak semata-mata persoalan ekonomi pasar, melainkan juga persoalan tata kelola publik yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan dengan kepentingan dan kewenangan yang berbeda.

Pendekatan *stakeholder governance* menjadi relevan untuk menganalisis dinamika perniagaan tembakau karena menekankan pentingnya pemetaan aktor, pengelolaan kepentingan, serta relasi kolaborasi dan konflik antar

pemangku kepentingan. Meskipun sejumlah penelitian sebelumnya telah membahas perniagaan tembakau dari aspek efisiensi distribusi dan ekonomi pasar, kajian yang menempatkan perniagaan tembakau dalam perspektif administrasi publik dan *stakeholder governance*, khususnya pada level kecamatan, masih relatif terbatas.

Berdasarkan hal tersebut, artikel ini bertujuan untuk menganalisis pola tata kelola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo dengan menggunakan perspektif *stakeholder governance*, guna memahami relasi antar aktor serta implikasinya terhadap keadilan dan keberlanjutan sistem perniagaan tembakau.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif untuk mengeksplorasi secara mendalam fenomena tata kelola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo. Peneliti menggunakan metode studi kasus untuk memahami dinamika relasi antar aktor dalam konteks lokal (Creswell, 2014). Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan berbagai pemangku kepentingan kunci, antara lain: Pemerintah Daerah, Pemerintah Kecamatan, Pemerintah Desa, Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI) Kabupaten Temanggung, Pemerintah

Kecamatan Tlogomulyo, perwakilan pabrikan (Grader), serta petani tembakau lokal.

Selain data primer, penelitian ini juga didukung oleh data sekunder yang diperoleh melalui studi dokumentasi terhadap regulasi pertembakauan, laporan statistik pertanian, dan literatur relevan lainnya. Teknik pemilihan informan dilakukan secara *purposive* untuk memastikan data yang diperoleh merepresentasikan kepentingan dari berbagai level aktor.

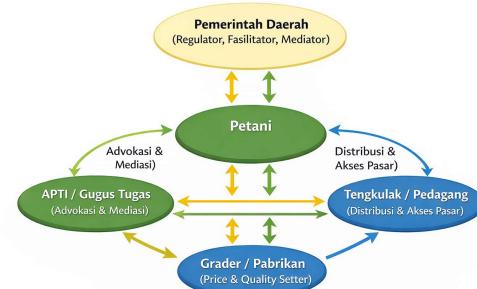
Analisis data dilakukan melalui beberapa tahapan sistematis menggunakan integrasi alat analisis *stakeholder mapping*, yaitu: (1) *Stakeholder Salience Model* (Mitchell et al., 1997) untuk mengklasifikasikan aktor berdasarkan atribut kekuasaan, legitimasi, dan urgensi; (2) *Stakeholder Issue Interrelationship Diagram* (SIID) untuk memetakan keterkaitan kepentingan dan konflik antar aktor; serta (3) *Policy Implementation Mapping* (PIM) untuk mengevaluasi sejauh mana kebijakan perniagaan diimplementasikan di tingkat lapangan. Seluruh data diuji keabsahannya menggunakan triangulasi sumber dan teknik untuk menjamin objektivitas hasil penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Gambaran Umum Tata Kelola Perniagaan Tembakau di Kecamatan Tlogomulyo

Tata kelola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo tidak dapat dipahami sebagai sekadar rantai distribusi ekonomi, melainkan sebagai suatu sistem tata kelola multi-aktor (*multi-stakeholder governance*). Sistem ini melibatkan interaksi antara petani tembakau, tengkulak atau pedagang pengumpul, pedagang besar, grader atau perwakilan pabrikan, organisasi petani (APTI), Gugus Tugas Tembakau, serta pemerintah daerah sebagai regulator dan fasilitator.

Bagan 1. Pola Tata Kelola Perniagaan Tembakau Berbasis Stakeholder



Sumber : Analisis Data Primer Penelitian, 2025

Sebagaimana ditunjukkan dalam Bagan 1. Pola Tata Kelola Perniagaan Tembakau Berbasis Stakeholder, terdapat pembagian peran yang tidak setara antar aktor. Pemerintah daerah menjalankan fungsi sebagai regulator, fasilitator, dan mediator, namun tidak terlibat langsung sebagai pelaku pasar. Pabrikan dan grader

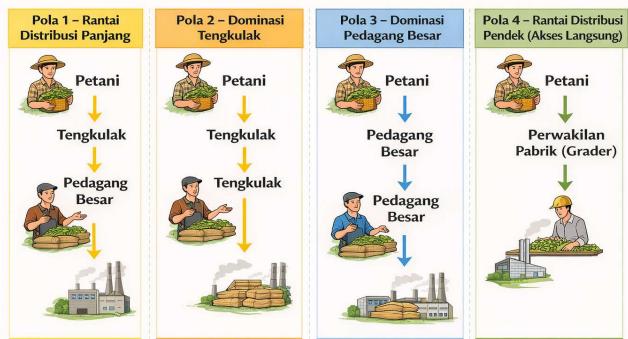
berperan sebagai *price and quality setter* yang memiliki pengaruh struktural paling kuat dalam sistem perniagaan. Tengkulak dan pedagang besar berfungsi sebagai pengendali distribusi di tingkat lapangan, sementara petani bertindak sebagai produsen utama sekaligus implementer kebijakan, namun berada pada posisi paling rentan.

Keberadaan APTI dan Gugus Tugas Tembakau berfungsi sebagai mekanisme checks and balances, melalui advokasi, mediasi, dan pengawasan, meskipun daya tawarnya masih terbatas. Temuan ini sejalan dengan perspektif administrasi publik yang memandang kebijakan dan tata kelola sebagai hasil interaksi aktor negara dan non-negara dalam suatu *policy network* (Rhodes, 1996), bukan sekadar keputusan top-down pemerintah.

2. Pola Distribusi dan Implikasinya terhadap Tata Kelola

Hasil analisis juga menunjukkan adanya beberapa pola distribusi perniagaan tembakau, mulai dari pola distribusi panjang dengan banyak perantara hingga pola distribusi langsung antara petani dan perwakilan pabrik. Semakin panjang rantai distribusi, semakin besar margin keuntungan yang terserap oleh aktor perantara, dan semakin kecil bagian keuntungan yang diterima petani.

Bagan 2. Pola Distribusi Perniagaan Tembakau di Kecamatan Tlogomulyo



Sumber : Analisis Data Primer, tahun 2025

Pada Bagan 2.Pola Distribusi Perniagaan Tembakau di Kecamatan Tlogomulyo, dijelaskan pola pertama adalah distribusi terpanjang dengan banyak perantara, mirip dengan pola kelima Bayhaqi. Pola kedua dan ketiga menunjukkan adanya dominasi tengkulak atau pedagang besar sebelum hasil panen diterima pabrik. Sedangkan pola keempat adalah distribusi paling sederhana, sejalan dengan pola pertama Bilhaqy (2018), tetapi jarang terjadi karena akses langsung petani ke grader sangat terbatas. Dari analisis ini, jelas terlihat bahwa semakin panjang rantai distribusi, semakin besar margin keuntungan yang terserap oleh perantara, dan semakin kecil bagian keuntungan yang diterima petani. Pola ini memperkuat temuan teori Bayhaqi bahwa panjang-pendeknya rantai distribusi sangat memengaruhi efisiensi pasar.

Namun, penelitian ini menemukan bahwa pendekatan distribusi semata tidak cukup untuk menjelaskan kompleksitas

perniagaan tembakau. Oleh karena itu, pola distribusi tersebut perlu dipahami dalam kerangka tata kelola, di mana aktor-aktor non-ekonomi seperti pemerintah daerah dan organisasi petani memiliki peran penting dalam memengaruhi arah kebijakan dan praktik perniagaan.

Temuan ini memperkuat argumen bahwa perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo merupakan sistem governance yang memerlukan intervensi kebijakan berbasis kolaborasi antar stakeholder, bukan hanya mekanisme pasar.

3. Pemetaan Peran dan Posisi Stakeholders dalam Perniagaan Tembakau

Hasil penelitian lapangan di Kecamatan Tlogomulyo, Kabupaten Temanggung, menunjukkan bahwa sistem perniagaan tembakau melibatkan berbagai aktor dengan peran, kepentingan, dan tingkat pengaruh yang berbeda. Keberadaan para aktor tersebut membentuk pola interaksi sosial-ekonomi yang memengaruhi seluruh rangkaian perniagaan, mulai dari produksi, distribusi, hingga pemasaran tembakau di tingkat lokal.

Menurut teori stakeholder Freeman (1984) yang memandang stakeholder sebagai pihak yang dapat memengaruhi maupun dipengaruhi oleh pencapaian tujuan suatu sistem atau organisasi. Dalam

konteks perniagaan tembakau, teori ini relevan karena melibatkan banyak pihak dengan kepentingan yang saling bersinggungan, baik ekonomi, sosial, maupun regulatif.

Berdasarkan hasil pemetaan, aktor-aktor yang terlibat dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori utama, yaitu aktor individu, aktor kelembagaan, dan aktor organisasi masyarakat.

a. Aktor individu terdiri atas petani tembakau, pedagang kecil atau tengkulak (pemilik KTA), serta grader atau opkoper. Petani merupakan produsen utama yang bertanggung jawab atas proses budidaya hingga pengolahan tembakau kering. Pedagang kecil berperan sebagai pembeli awal hasil panen petani sekaligus penghubung menuju pasar yang lebih luas, sementara grader bertugas melakukan penilaian mutu tembakau sesuai standar pabrikan. Ketiga aktor ini berada pada garis depan rantai perniagaan dan saling bergantung satu sama lain, sebagaimana dijelaskan dalam actor-network theory (Latour, 2005) bahwa aktor membentuk jejaring relasi yang saling memengaruhi.

b. Aktor kelembagaan mencakup Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dan pemerintah wilayah, antara lain Dinas Ketahanan Pangan, Pertanian, dan Perikanan; Dinas Koperasi, UKM,

- dan Perdagangan; Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja; pemerintah kecamatan dan desa; serta Gugus Tugas Tembakau Kabupaten Temanggung. Aktor-aktor ini memiliki legitimasi formal dalam menjalankan fungsi regulasi, fasilitasi, dan pengawasan, namun tidak terlibat langsung dalam transaksi pasar. Peran kelembagaan ini mencerminkan prinsip good governance (UNDP, 1997), di mana pemerintah berfungsi sebagai pengatur dan penyeimbang kepentingan, bukan sebagai pelaku pasar.
- c. Sementara itu, aktor organisasi masyarakat diwakili oleh Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI). APTI berperan sebagai wadah kolektif petani dalam melakukan advokasi kebijakan, menyuarakan aspirasi, serta menyebarkan informasi terkait regulasi dan isu pertembakauan. Meskipun tidak terlibat langsung dalam proses tataniaga, keberadaan APTI memperkuat posisi tawar petani melalui modal sosial dan jaringan kolektif, sebagaimana dijelaskan dalam teori social capital (Putnam, 1993).

Analisis Peran Stakeholders dalam Kerangka Tata Kelola

Analisis lebih lanjut menunjukkan bahwa peran para stakeholders dalam perniagaan tembakau di Kecamatan

Tlogomulyo dapat diklasifikasikan ke dalam lima kategori utama, yaitu policy creator, koordinator, fasilitator, implementer, dan akselerator. Klasifikasi ini sejalan dengan pendekatan stakeholder mapping yang menekankan pentingnya memahami tingkat pengaruh dan kepentingan masing-masing aktor (Reed et al., 2009).

- a. Aktor yang berperan sebagai policy creator didominasi oleh pabrikan, grader, dan tengkulak. Ketiga aktor ini memiliki kewenangan tidak formal dalam menentukan standar mutu, harga, dan volume serapan tembakau. Pabrikan sebagai end user menempati posisi paling dominan karena menjadi tujuan akhir distribusi tembakau. Dalam perspektif stakeholder salience model (Mitchell, Agle, & Wood, 1997), aktor-aktor ini dapat dikategorikan sebagai definitive stakeholders karena memiliki power, legitimacy, dan urgency secara bersamaan. Kondisi ini membentuk struktur pasar yang cenderung oligopsonistik, di mana banyak petani berhadapan dengan jumlah pembeli yang terbatas.
- b. Peran koordinator dijalankan oleh APTI dan Gugus Tugas Tembakau Kabupaten Temanggung. Kedua aktor ini berfungsi sebagai perantara yang menjembatani kepentingan petani, pemerintah, dan pelaku industri. Dalam

- perspektif network governance, mereka berperan sebagai broker yang menjaga komunikasi dan meminimalkan potensi konflik antaraktor (Borgatti & Foster, 2003). Meskipun perannya penting, kapasitas koordinator masih terbatas dalam mengoreksi ketimpangan struktural yang ada.
- c. Aktor fasilitator terdiri atas pemerintah desa, pemerintah kecamatan, serta Dinas Ketahanan Pangan, Pertanian, dan Perikanan. Peran mereka berfokus pada dukungan teknis, administratif, dan penyelesaian konflik di tingkat lokal. Dalam kerangka Bryson (2004), aktor-aktor ini termasuk supportive stakeholders yang memiliki legitimasi tinggi, namun pengaruhnya terhadap keputusan inti seperti harga relatif terbatas.
 - d. Petani tembakau menempati posisi sebagai implementer sekaligus primary stakeholders karena menjalankan proses produksi secara langsung. Namun, keterbatasan akses pasar dan ketergantungan pada perantara menjadikan posisi petani relatif lemah. Kondisi ini sejalan dengan teori resource dependency (Pfeffer & Salancik, 1978) yang menjelaskan bahwa aktor yang tidak menguasai sumber daya strategis cenderung berada dalam posisi subordinat.
 - e. Adapun peran akselerator dijalankan oleh Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja serta Dinas Koperasi, UKM, dan Perdagangan. Aktor-aktor ini tidak terlibat langsung dalam transaksi, tetapi berkontribusi melalui program pelatihan, pendampingan, dan dukungan regulasi yang bertujuan meningkatkan kapasitas dan daya saing pelaku perniagaan tembakau.

Pola Relasi dan Implikasi Tata Kelola

Secara keseluruhan, struktur stakeholders perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo memperlihatkan pola relasi yang asimetris, terutama antara aktor penentu harga dan petani sebagai produsen. Meskipun terdapat mekanisme koordinatif melalui APTI, Gugus Tugas, dan fasilitator pemerintah, ketimpangan kekuasaan masih cukup kuat. Pola ini mencerminkan karakteristik network governance (Rhodes, 1997; Ansell & Gash, 2008), di mana tata kelola dilakukan melalui jejaring aktor negara dan non-negara, namun belum sepenuhnya mampu menjamin keadilan distribusi manfaat.

Dengan demikian, keberhasilan tata kelola perniagaan tembakau tidak hanya ditentukan oleh desain kebijakan formal, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola jejaring stakeholders, memperkuat peran koordinator, serta meningkatkan posisi

tawar petani dalam struktur perniagaan yang masih didominasi oleh aktor industri.

4. Identifikasi dan Klasifikasi Stakeholders Berdasarkan Salience Model

Berdasarkan hasil analisis menggunakan *Stakeholder Salience Model* (Mitchell, Agle, & Wood, 1997), para pemangku kepentingan dalam perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo dapat diklasifikasikan ke dalam lima kategori utama berdasarkan atribut power (kekuasaan), legitimacy (legitimasi), dan urgency (urgensi). Klasifikasi ini membantu menjelaskan tingkat pengaruh dan posisi masing-masing aktor dalam sistem tata kelola perniagaan tembakau.

a. Definitive Stakeholders

Kategori *definitive stakeholders* ditempati oleh Pemerintah Daerah—yang meliputi Dinas Ketahanan Pangan, Pertanian dan Perikanan Kabupaten Temanggung, Dinas Koperasi, Usaha Kecil, Menengah dan Perdagangan, serta Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja—serta perusahaan rokok/pabrikan.

Kedua aktor ini memiliki ketiga atribut utama salience, yaitu *power*, *legitimacy*, dan *urgency*. Pemerintah daerah memiliki legitimasi formal dan kewenangan regulatif dalam pengelolaan sektor pertembakauan, serta urgensi tinggi

karena kebijakan yang diambil berdampak langsung pada stabilitas ekonomi daerah dan kesejahteraan petani. Namun, temuan penelitian menunjukkan bahwa peran pemerintah daerah dalam praktik lebih bersifat fasilitatif dan mediatif, serta belum secara langsung mengintervensi mekanisme penentuan harga di tingkat lapangan.

Sementara itu, perusahaan rokok memiliki kekuasaan struktural yang sangat kuat dalam sistem perniagaan, terutama dalam menentukan harga beli, standar mutu (grading), serta pola kontrak dan serapan bahan baku. Dominasi pabrikan dalam pengambilan keputusan menjadikan aktor ini sebagai pengendali utama dalam sistem perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo.

b. Dominant Stakeholders

Kategori *dominant stakeholders* terdiri atas Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI) dan grader. APTI memiliki legitimasi formal sebagai representasi kepentingan petani tembakau serta kekuatan dalam melakukan advokasi dan negosiasi kebijakan. Namun, atribut urgensi yang dimiliki APTI cenderung bersifat situasional, terutama menguat pada saat terjadi konflik harga atau penurunan serapan tembakau. Kondisi ini menjadikan posisi APTI kuat secara kelembagaan, tetapi belum selalu menentukan dalam keseluruhan proses perniagaan.

Grader juga dikategorikan sebagai *dominant stakeholder* karena memiliki *power* dalam menentukan mutu tembakau dan legitimasi sebagai perpanjangan tangan pabrikan. Namun demikian, urgensi peran grader bersifat musiman dan terbatas pada periode panen, sehingga pengaruhnya tidak berlangsung sepanjang waktu.

c. Dependent Stakeholders

Petani tembakau termasuk dalam kategori *dependent stakeholders*. Petani memiliki legitimasi yang kuat sebagai produsen utama tembakau dan urgensi tinggi karena keberlangsungan ekonomi rumah tangga mereka sangat bergantung pada hasil panen. Akan tetapi, petani hampir tidak memiliki kekuasaan dalam menentukan harga maupun memengaruhi kebijakan perniagaan. Posisi ini mencerminkan lemahnya daya tawar petani dalam struktur perniagaan tembakau, sehingga mereka sering kali menjadi aktor yang paling rentan terhadap fluktuasi harga, praktik grading yang tidak transparan, serta ketimpangan distribusi keuntungan.

d. Dangerous Stakeholders

Kategori *dangerous stakeholders* ditempati oleh tengkulak atau pedagang pengumpul. Kelompok ini memiliki kekuasaan karena menguasai jalur distribusi awal dan menentukan kecepatan penyerapan hasil panen petani. Selain itu, mereka juga memiliki urgensi tinggi karena berperan langsung dalam aliran perniagaan

tembakau di tingkat lapangan. Namun, legitimasi tengkulak sering kali dipertanyakan, terutama akibat praktik harga yang tidak transparan, pemotongan pembayaran, serta potensi penundaan atau ketidakpastian pembayaran kepada petani. Dalam kondisi tertentu, peran tengkulak dapat memicu ketidakstabilan pasar dan konflik dalam perniagaan tembakau.

e. Discretionary Stakeholders

Kategori *discretionary stakeholders* mencakup koperasi desa dan lembaga sosial lokal. Aktor-aktor ini memiliki legitimasi sosial karena dipercaya oleh masyarakat, tetapi relatif lemah dalam hal kekuasaan dan urgensi. Peran mereka lebih bersifat pendukung, seperti membantu penyediaan modal, sarana produksi, atau penguatan jejaring sosial-ekonomi petani. Meskipun tidak dominan dalam pengambilan keputusan perniagaan, keberadaan koperasi dan lembaga lokal tetap penting sebagai potensi penguatan kelembagaan petani dalam upaya membangun tata kelola perniagaan tembakau yang lebih inklusif dan berkelanjutan.

Tabel 1. Pemetaan Stakeholder Berdasarkan Power, Legitimacy, dan Urgency

Stakeholder	Power	Legitimacy	Urgency	Kategori
Pemerintah Daerah (Dinas Ketahanan Pangan, Pertanian dan Perikanan Kabupaten Temanggung, Dinas Koperasi Usaha Kecil, Menengah dan Perdagangan, serta Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kabupaten Temanggung)	✓	✓	✓	Definitive Stakeholders
Perusahaan Rokok	✓	✓	✓	Definitive Stakeholders
Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI)	✓	✓	✗	Dominant Stakeholders
Grader	✓	✓	✗	Dominant Stakeholders
Petani Tembakau	✗	✓	✓	Dependent Stakeholders
Tengkulak / Pedagang Pengumpul	✓	✗	✓	Dangerous Stakeholders
Koperasi Desa / Lembaga Sosial	✗	✓	✗	Discretionary Stakeholders

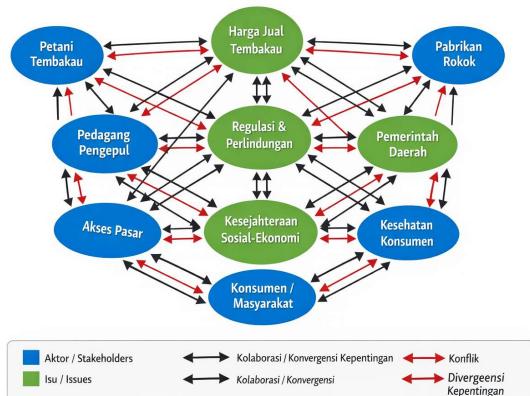
Sumber : Analisis Data Primer, 2025

Klasifikasi ini menunjukkan adanya ketimpangan distribusi kekuasaan yang menjadi sumber utama permasalahan tata kelola perniagaan tembakau di tingkat lokal.

5. Analisis Interaksi Stakeholder dan Isu Perniagaan melalui SIID

Untuk memahami dinamika hubungan antar aktor dan isu strategis dalam perniagaan tembakau, penelitian ini menggunakan pendekatan Stakeholder-Issue Interrelationship Diagram (SIID) sebagaimana ditampilkan dalam Gambar 2. SIID Perniagaan Tembakau.

Bagan 2. Stakeholders-Issue Interrelationship Diagram (SIID)



Sumber: Data primer penelitian diolah, 2025

Diagram SIID memperlihatkan bahwa isu harga jual, akses pasar, regulasi dan perlindungan petani, kesejahteraan sosial-ekonomi, serta isu kesehatan konsumen saling terkait dan memunculkan relasi dua arah antar stakeholder. Petani memiliki kepentingan tinggi terhadap isu harga dan akses pasar, namun pengaruhnya rendah. Sebaliknya, pabrikan dan pedagang penggepul memiliki pengaruh tinggi terhadap harga, tetapi kepentingannya lebih berorientasi pada efisiensi dan keuntungan.

Relasi antara petani dengan tengkulak dan grader menunjukkan ketergantungan struktural, terutama akibat keterbatasan modal dan akses pasar. Praktik ijon dan utang menyebabkan petani tidak memiliki pilihan selain menjual hasil panen kepada penggepul tertentu dengan harga yang ditentukan sepihak. Sementara itu, relasi antara pemerintah daerah dan

pabrikan menunjukkan adanya konvergensi kepentingan dalam menjaga stabilitas industri tembakau, meskipun kontrol atas kuota serapan dan standar mutu tetap berada di tangan pabrikan.

SIID juga mengungkap adanya divergensi kepentingan dalam isu penetapan harga dan regulasi perlindungan petani, yang berpotensi memicu konflik apabila tidak dikelola secara kolaboratif. Dengan demikian, konflik dalam perniagaan tembakau tidak semata konflik ekonomi, melainkan konflik tata kelola yang berkaitan dengan distribusi kewenangan dan asimetri informasi.

6. Pola Tata Kelola dan Implementasi Kebijakan melalui PIM

Dalam konteks perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo, keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh substansi regulasi yang ditetapkan, tetapi sangat dipengaruhi oleh konfigurasi aktor, kepentingan, serta relasi kekuasaan yang menyertainya. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan pendekatan *Policy Implementation Mapping* (PIM) untuk memetakan secara sistematis para pemangku kepentingan yang terlibat, kepentingan yang dibawa, sumber daya yang dimiliki, serta saluran dan strategi aksi yang digunakan dalam memengaruhi implementasi kebijakan perniagaan tembakau.

Pendekatan PIM relevan dalam perspektif administrasi publik karena memandang kebijakan publik sebagai arena interaksi politik-administratif antara negara, pasar, dan masyarakat. Melalui PIM, dapat diidentifikasi aktor-aktor yang berpotensi mendukung maupun menghambat pelaksanaan kebijakan, potensi konflik kepentingan yang muncul, serta peluang kolaborasi yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah daerah untuk memperkuat efektivitas tata kelola perniagaan tembakau secara inklusif dan berkeadilan.

Hasil pemetaan menunjukkan bahwa pola tata kelola yang terbentuk cenderung bersifat *top-down*, di mana standar kualitas dan volume serapan tembakau lebih banyak ditentukan oleh industri besar, sementara petani berperan sebagai pihak yang menanggung risiko (*risk taker*). Dalam kondisi tersebut, peran Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI) menjadi krusial sebagai jembatan antara kepentingan petani dan kebijakan pemerintah, meskipun dalam praktiknya organisasi ini masih menghadapi keterbatasan daya tawar ketika berhadapan dengan dominasi aktor industri.

Temuan ini menegaskan bahwa persoalan implementasi kebijakan perniagaan tembakau tidak semata-mata bersumber dari desain kebijakan yang kurang memadai, tetapi juga dari lemahnya

koordinasi antar pemangku kepentingan serta ketimpangan relasi kekuasaan dalam proses implementasi. Oleh karena itu, penguatan peran pemerintah daerah sebagai mediator dan fasilitator menjadi penting untuk menciptakan tata kelola perniagaan tembakau yang lebih seimbang, transparan, dan berorientasi pada kesejahteraan petani.

a. Kepentingan Stakeholders dalam Perniagaan Tembakau

Hasil analisis menunjukkan bahwa setiap stakeholder memiliki kepentingan yang berbeda dan sering kali saling bertentangan. Petani tembakau memiliki kepentingan utama terhadap harga jual yang layak, akses pasar yang adil, serta perlindungan dari praktik perdagangan yang merugikan. Kepentingan ini muncul sebagai konsekuensi dari posisi petani yang relatif lemah dalam struktur perniagaan, di mana harga dan standar mutu lebih banyak ditentukan oleh aktor perantara dan industri.

Sebaliknya, pedagang pengepul dan pabrikan rokok berkepentingan pada stabilitas pasokan dan efisiensi biaya produksi, yang mendorong kecenderungan penetapan harga serendah mungkin. Pemerintah daerah memiliki kepentingan untuk menjaga keseimbangan antara kesejahteraan petani, keberlanjutan industri tembakau, dan stabilitas ekonomi daerah,

sekaligus memastikan kontribusi sektor tembakau terhadap pendapatan daerah.

Di sisi lain, konsumen dan masyarakat luas lebih menekankan isu kesehatan publik, sementara organisasi petani seperti APTI memiliki kepentingan advokatif agar kebijakan perniagaan lebih berpihak pada produsen. Perbedaan kepentingan ini menegaskan bahwa perniagaan tembakau merupakan arena kebijakan publik yang sarat dengan tarik-menarik kepentingan antaraktor.

b. Sumber Daya dan Saluran Aksi Stakeholders

Setiap stakeholder dalam perniagaan tembakau memiliki sumber daya dan saluran aksi yang berbeda. Pabrikan rokok menguasai sumber daya finansial yang besar, jaringan distribusi yang luas, serta pengaruh politik yang kuat. Pedagang pengepul memiliki kontrol terhadap jalur distribusi awal dan akses langsung ke petani di tingkat lokal. Pemerintah daerah memiliki legitimasi hukum dan kewenangan regulatif, meskipun ruang intervensinya dalam mekanisme harga relatif terbatas.

Petani tembakau pada umumnya hanya memiliki sumber daya berupa hasil produksi dengan daya tawar yang rendah. Organisasi petani mengandalkan modal sosial, jaringan kolektif, serta legitimasi organisasi sebagai representasi kepentingan petani. Konsumen dan masyarakat

memanfaatkan opini publik, media, serta isu kesehatan sebagai sumber daya utama dalam memengaruhi kebijakan.

Saluran aksi yang digunakan juga beragam. Pemerintah daerah menggunakan jalur formal seperti peraturan, forum kebijakan, dan program resmi. Pabrikan dan pedagang memanfaatkan kontrak dagang, relasi informal, dan lobi kebijakan. Organisasi petani menggunakan advokasi publik dan aksi kolektif, sementara konsumen menyalurkan kepentingannya melalui media massa, LSM, dan wacana kesehatan publik.

c. Tingkat Partisipasi dan Pengaruh Stakeholders

Pemetaan PIM menunjukkan bahwa pabrikan rokok dan pedagang pengepul merupakan aktor dengan tingkat partisipasi dan pengaruh yang tinggi dalam perniagaan tembakau. Keduanya dapat dikategorikan sebagai *key players* karena menguasai sumber daya strategis dan memiliki kepentingan langsung terhadap kebijakan harga dan distribusi.

Pemerintah daerah juga memiliki tingkat partisipasi dan pengaruh yang tinggi sebagai regulator dan penjamin legitimasi kebijakan. Sebaliknya, petani tembakau berada pada posisi *subjects*, yaitu memiliki kepentingan tinggi tetapi pengaruh rendah akibat keterbatasan sumber daya dan akses pasar. Organisasi petani berada pada posisi menengah, dengan tingkat pengaruh yang

sangat bergantung pada kemampuan konsolidasi kekuatan kolektif. Konsumen memiliki pengaruh tidak langsung, namun tetap relevan melalui tekanan moral dan isu kesehatan publik.

d. Implikasi terhadap Implementasi Kebijakan

Analisis PIM menunjukkan bahwa aktor-aktor yang berpotensi mendukung implementasi kebijakan perniagaan yang lebih adil—seperti petani, pemerintah daerah, dan organisasi petani—dapat menjadi mitra strategis pemerintah. Sebaliknya, pedagang pengepul dan pabrikan rokok berpotensi menjadi faktor penghambat apabila kebijakan yang diterapkan dipersepsikan merugikan kepentingan ekonomi mereka.

Konsumen berperan sebagai penekan legitimasi sosial, khususnya melalui isu kesehatan, yang dapat memengaruhi arah dan penerimaan kebijakan publik. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu mengelola relasi antaraktor ini secara strategis agar kebijakan tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga dapat diterima secara sosial dan politik.

e. Tindakan Strategis Pemerintah Daerah

Berdasarkan hasil pemetaan PIM, terdapat beberapa langkah strategis yang dapat dilakukan pemerintah daerah, antara lain: (1) membangun koalisi kebijakan dengan organisasi petani untuk

memperkuat posisi tawar petani melalui penguatan koperasi dan kelembagaan kolektif; (2) meningkatkan transparansi dan komunikasi dengan pabrikan serta pedagang pengepul dalam mekanisme penentuan harga guna mengurangi potensi konflik; (3) memberikan insentif bagi pelaku perniagaan yang menerapkan praktik perdagangan yang adil; (4) memperkuat pengawasan terhadap praktik monopoli harga dan distribusi; serta (5) mengakomodasi isu kesehatan publik melalui pendekatan edukatif tanpa mengorbankan kepentingan ekonomi petani.

f. Kesimpulan Parsial

Melalui pendekatan *Policy Implementation Mapping* (PIM), dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo sangat dipengaruhi oleh konfigurasi aktor dengan kepentingan, sumber daya, dan saluran aksi yang berbeda. Pabrikan dan pedagang memiliki pengaruh dominan, sementara petani masih berada pada posisi struktural yang lemah. Oleh karena itu, peran pemerintah daerah menjadi krusial sebagai penyeimbang kepentingan melalui kebijakan yang inklusif, responsif, dan antisipatif agar perniagaan tembakau dapat berjalan secara adil, berkelanjutan, dan berpihak pada kesejahteraan masyarakat.

7. Faktor Pendorong dan Penghambat Tata Kelola Perniagaan Tembakau

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dinamika perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo dipengaruhi oleh kombinasi faktor pendorong dan penghambat yang bersumber dari aspek struktural, institusional, serta relasi antaraktor. Faktor-faktor tersebut tidak dapat dipahami semata-mata sebagai persoalan teknis ekonomi, melainkan sebagai bagian dari proses implementasi kebijakan dan tata kelola publik di tingkat lokal. Dalam perspektif administrasi publik, keberhasilan maupun kegagalan suatu kebijakan sangat ditentukan oleh interaksi antara lingkungan kebijakan, kapasitas aktor, serta mekanisme koordinasi yang terbangun (Edwards III, 1980; Mazmanian & Sabatier, 1983).

a. Faktor Pendorong dalam Perspektif Teoretis

Sejumlah faktor pendorong menunjukkan adanya kondisi yang relatif mendukung keberlangsungan sistem perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo. Pertama, kondisi agroklimat wilayah yang sesuai dengan karakteristik tembakau Temanggung merupakan prasyarat struktural yang memperkuat posisi komoditas ini sebagai unggulan daerah. Dalam kerangka Mazmanian dan Sabatier (1983), lingkungan fisik yang

kondusif menjadi bagian dari konteks implementasi kebijakan yang menentukan peluang keberhasilan kebijakan sektor pertanian.

Kedua, pengalaman dan tradisi petani dalam membudidayakan tembakau mencerminkan ketersediaan sumber daya manusia dan pengetahuan lokal yang kuat. Pengetahuan yang diwariskan secara turun-temurun berfungsi sebagai modal sosial yang memperkuat kapasitas implementasi di tingkat akar rumput. Dalam perspektif Edwards III (1980), ketersediaan sumber daya, termasuk kapasitas teknis pelaksana, merupakan faktor penting yang mendorong efektivitas implementasi kebijakan.

Ketiga, keberadaan pasar yang relatif pasti melalui industri rokok memberikan kepastian arah bagi sistem perniagaan. Meskipun mekanisme grading dan penentuan harga sepenuhnya berada di tangan pabrikan, kepastian adanya serapan pasar tetap menjadi faktor pendorong bagi petani untuk mempertahankan tembakau sebagai komoditas utama. Kondisi ini berkaitan dengan variabel komunikasi dan kejelasan tujuan dalam implementasi kebijakan.

Keempat, peran kelembagaan pemerintah daerah, Gugus Tugas Tembakau, serta organisasi petani seperti APTI menunjukkan adanya upaya penguatan struktur koordinasi. Keberadaan aktor-aktor ini sejalan dengan prinsip

collaborative governance yang menekankan pentingnya kolaborasi lintas sektor dan partisipasi aktor non-negara dalam pengelolaan kebijakan publik (Ansell & Gash, 2008).

Kelima, tingginya nilai ekonomi tembakau memperkuat disposisi atau sikap para aktor dalam menjaga keberlanjutan perniagaan. Ketergantungan ekonomi masyarakat terhadap tembakau menciptakan komitmen yang relatif kuat, baik dari sisi petani maupun pemerintah daerah, untuk mempertahankan sistem perniagaan ini. Dalam kerangka Edwards III, disposisi pelaksana yang positif menjadi salah satu faktor kunci keberhasilan implementasi kebijakan.

b. Faktor Penghambat dalam Perspektif Teoretis

Penelitian ini juga mengidentifikasi sejumlah faktor penghambat yang bersifat struktural dan relasional. Pertama, ketergantungan harga pada pabrik dan grader mencerminkan ketimpangan relasi kekuasaan antar stakeholders. Dominasi aktor penentu harga menunjukkan lemahnya posisi tawar petani dalam struktur pasar yang cenderung oligopsonistik. Dalam perspektif Mazmanian dan Sabatier, dominasi aktor tertentu dalam lingkungan implementasi dapat menghambat pencapaian tujuan

kebijakan yang berorientasi pada keadilan sosial.

Kedua, fluktuasi iklim dan cuaca menjadi faktor eksternal yang berada di luar kendali langsung aktor kebijakan. Ketidakpastian lingkungan ini berpotensi melemahkan efektivitas implementasi kebijakan apabila tidak diantisipasi melalui kebijakan adaptif dan dukungan kelembagaan yang memadai, seperti asuransi pertanian atau diversifikasi komoditas.

Ketiga, keterbatasan akses permodalan petani mencerminkan lemahnya sumber daya finansial dalam sistem perniagaan. Ketergantungan pada tengkulak melalui sistem ijon memperlihatkan belum optimalnya peran negara dalam menyediakan alternatif pembiayaan yang adil. Dalam kerangka Edwards III, keterbatasan sumber daya menjadi penghambat utama implementasi kebijakan yang berpihak pada petani.

Keempat, rendahnya diversifikasi usaha pertanian meningkatkan kerentanan sistem terhadap fluktuasi harga dan risiko gagal panen. Kondisi ini menunjukkan lemahnya strategi mitigasi risiko dalam tata kelola perniagaan tembakau, sehingga keberlanjutan sistem sangat bergantung pada satu komoditas utama.

Kelima, regulasi yang belum optimal dan lemahnya pengawasan di tingkat implementasi menunjukkan adanya

persoalan dalam struktur birokrasi. Fragmentasi kewenangan dan keterbatasan instrumen pengendalian menyebabkan kebijakan pertembakauan belum sepenuhnya mampu melindungi kepentingan petani secara efektif.

Secara keseluruhan, faktor pendorong dan penghambat dalam pola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo merupakan hasil interaksi antara faktor struktural, institusional, dan aktoral. Faktor pendorong menunjukkan adanya modal alam, sosial, dan kelembagaan yang mendukung keberlangsungan sistem perniagaan. Namun, faktor penghambat menegaskan masih kuatnya ketimpangan relasi kekuasaan, keterbatasan sumber daya petani, serta belum optimalnya peran pemerintah daerah dalam mengelola hubungan antar stakeholders.

8. Implikasi Tata Kelola dalam Perspektif Stakeholder Governance

Dalam perspektif stakeholder governance, efektivitas perniagaan tembakau sangat bergantung pada kemampuan pemerintah daerah dan aktor kolektif seperti APTI dalam mengelola relasi antar stakeholder. Pemerintah daerah tidak hanya berperan sebagai regulator formal, tetapi juga sebagai mediator dan fasilitator yang mampu menjembatani

kepentingan petani, pelaku usaha, dan masyarakat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa perniagaan di Tlogomulyo mencerminkan *Asymmetric Governance*. Dominasi informasi mengenai stok gudang dan tren harga global hanya dimiliki oleh aktor besar.

Dalam perspektif administrasi publik, perniagaan tembakau harus dipahami sebagai *policy network*. Untuk mewujudkan tata kelola yang adil, diperlukan:

- a. Transparansi Grading: Digitalisasi atau standardisasi sistem penilaian mutu agar petani tidak dirugikan secara subjektif.
- b. Penguatan Kelembagaan: Mengubah posisi petani dari *dependent stakeholder* menjadi aktor yang memiliki posisi tawar melalui penguatan BUMDes atau Koperasi yang mampu melakukan *grading* mandiri.

Dengan demikian, temuan ini menegaskan bahwa perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo tidak dapat dilepaskan dari dimensi administrasi publik, karena melibatkan proses kebijakan, relasi kekuasaan, serta koordinasi antar aktor dalam satu sistem tata kelola yang saling berinteraksi.

KESIMPULAN

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pola tata kelola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo dengan menggunakan perspektif *stakeholder governance*. Berdasarkan hasil kajian dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa perniagaan tembakau di wilayah tersebut tidak hanya berlangsung sebagai aktivitas ekonomi semata, tetapi membentuk suatu sistem tata kelola multi-aktor yang melibatkan relasi kekuasaan, kepentingan, dan kebijakan publik.

Hasil pemetaan stakeholders menunjukkan bahwa pabrikan rokok dan grader menempati posisi dominan dalam sistem perniagaan karena memiliki kekuatan dalam menentukan standar mutu dan harga tembakau. Petani tembakau berada pada posisi paling rentan karena memiliki ketergantungan tinggi terhadap akses pasar dan informasi yang dikuasai oleh aktor perantara. Sementara itu, tengkulak dan pedagang besar berfungsi sebagai penghubung distribusi, namun dalam praktiknya turut memperkuat ketimpangan posisi tawar petani.

Pemerintah daerah, bersama organisasi petani seperti APTI dan Gugus Tugas Tembakau, berperan sebagai fasilitator dan mediator yang berfungsi menjaga keseimbangan sistem. Meskipun demikian, peran tersebut masih bersifat terbatas dan belum sepenuhnya mampu

mengoreksi ketimpangan struktural dalam perniagaan tembakau. Analisis menggunakan *Stakeholder Issue Interrelationship Diagram* (SIID) memperlihatkan adanya hubungan dua arah antara aktor dan isu, baik dalam bentuk kolaborasi maupun konflik, khususnya pada isu harga jual, akses pasar, dan regulasi perlindungan petani.

Dengan demikian, pola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo dapat dipahami sebagai sistem tata kelola hierarkis sekaligus koordinatif. Sistem ini mencerminkan apa yang disebut sebagai *asymmetric agribusiness system*, di mana produsen berada pada posisi subordinat, tetapi masih berada dalam jaringan tata kelola yang melibatkan mekanisme checks and balances melalui peran pemerintah dan organisasi petani. Temuan ini menegaskan bahwa pendekatan stakeholder governance relevan untuk menganalisis perniagaan tembakau dalam perspektif administrasi publik.

SARAN

Berdasarkan hasil penelitian mengenai tata kelola perniagaan tembakau di Kecamatan Tlogomulyo dalam perspektif stakeholder governance, maka beberapa rekomendasi yang dapat diajukan adalah sebagai berikut:

- a. Penguatan Pemerintah Daerah sebagai Network Manager: Pemerintah perlu bertransformasi dari sekadar regulator

menjadi pengelola jeiring yang proaktif dalam memediasi konflik kepentingan dan mencegah praktik monopsonistik yang merugikan petani melalui koordinasi lintas sektor.

- b. Transparansi Sistem Grading dan Harga: Mendorong penyusunan pedoman grading objektif yang melibatkan organisasi petani dan akademisi. Pemanfaatan teknologi digital untuk pencatatan mutu dan harga sangat mendesak guna meminimalkan asimetri informasi dan subjektivitas penilaian.
- c. Penguatan Kelembagaan Ekonomi Petani: Transformasi petani dari dependent stakeholders menjadi aktor berdaya perlu dilakukan melalui penguatan BUMDes atau koperasi yang mampu melakukan grading mandiri dan menyediakan akses permodalan kolektif.
- d. Skema Kemitraan yang Berkeadilan: Pemerintah daerah harus mendorong model kontrak kerja sama antara petani dan pabrikan yang berbasis pada pembagian risiko proporsional, transparansi kuota, dan mekanisme penyelesaian sengketa yang adil.
- e. Diversifikasi dan Nilai Tambah: Mengurangi kerentanan ekonomi petani dengan mendorong hilirisasi produk tembakau dan diversifikasi usaha tani agar kesejahteraan tidak sepenuhnya

- bergantung pada fluktuasi serapan industri rokok.
- f. Agenda Penelitian Selanjutnya: Disarankan bagi peneliti mendatang untuk mengkaji efektivitas alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) dalam memperkuat posisi tawar petani serta melakukan studi komparatif antar-daerah penghasil tembakau untuk memperkaya model tata kelola publik.
- ## DAFTAR PUSTAKA
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bilhaqy, M. (2018). *Pola distribusi dan tata niaga tembakau di Kabupaten Temanggung*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Borgatti, S. P., & Foster, P. C. (2003). The network paradigm in organizational research: A review and typology. *Journal of Management*, 29(6), 991–1013. [https://doi.org/10.1016/S0149-2063\(03\)00087-4](https://doi.org/10.1016/S0149-2063(03)00087-4)
- Dwiyanto, A. (2011). *Mengembalikan kepercayaan publik melalui reformasi birokrasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Edwards, G. C. III. (1980). *Implementing public policy*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston, MA: Pitman.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22(4), 853–886. <https://doi.org/10.5465/amr.1997.9711022105>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. New York, NY: Harper & Row.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., ... Stringer, L. C. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management*, 90(5), 1933–1949. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.01.001>

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.

UNDP. (1997). *Governance for sustainable human development*. New York, NY: United Nations Development Programme.