

**PENGUATAN SISTEM KONTEKSTUAL DALAM *COLLABORATIVE GOVERNANCE*
(STUDI PADA PENGEMBANGAN AGROPOLITAN
DI KABUPATEN SUMENEP)**

***STRENGTHENING CONTEXTUAL SYSTEM IN COLLABORATIVE GOVERNANCE
(A STUDY ON AGROPOLITAN DEVELOPMENT
IN SUMENEP DISTRICT)***

Oleh:

Rillia Aisyah Haris

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Wiraraja Madura

Email: rillia@wiraraja.ac.id

Abstract

Agropolitan as rural areas, forests, and a unified system of agricultural areas that are integrated and connected through a network system can be studied as part of a public administration study. The public administration perspective views agropolitan development as a process of developing agropolitan areas through policy and management approaches. This is a big job that cannot be handled by the government alone, but must involve many stakeholders who collaborate and work together so that the goals of agropolitan development to realize the improvement of community welfare can be realized. The study of strengthening the contextual collaborative governance system in agropolitan development is important. strengthening this contextual system has a high urgency as the initial phase in the collaboration process that determines the chances of successful collaborative governance. This study uses descriptive qualitative methods with interactive data analysis techniques. The results of the study indicate that the contextual collaborative governance system in agropolitan development has the potential to be a driving force for the formation of collaborative governance regimes.

Keywords: Local Economic Development, Collaborative Governance, Context System

Abstrak

Agropolitan sebagai kawasan pedesaan, hutan, dan kesatuan sistem kawasan pertanian yang saling terintegrasi dan terkoneksi melalui sistem jejaring dapat dikaji sebagai bagian dari kajian administrasi publik. Perspektif administrasi publik memandang pengembangan agropolitan sebagai proses pengembangan kawasan agropolitan melalui pendekatan kebijakan dan manajemen. Ini merupakan pekerjaan besar yang tidak bisa ditangani oleh pemerintah saja melainkan harus melibatkan banyak stakeholder yang berkolaborasi dan bersinergi supaya tujuan pengembangan agropolitan untuk mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat terwujud. Kajian mengenai penguatan sistem kontekstual *collaborative governance* dalam pengembangan agropolitan menjadi penting. penguatan sistem kontekstual ini memiliki urgensi yang tinggi sebagai fase awal dalam proses kolaborasi yang menentukan peluang keberhasilan *collaborative governance*. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan teknik analisis data interaktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem kontekstual *collaborative governance* dalam pengembangan agropolitan berpotensi sebagai pendorong terbentuknya *collaborative governance regimes*.

Kata Kunci: Pengembangan Agropolitan, Collaborative Governance, Sistem Kontekstual

1. PENDAHULUAN

Pengembangan kawasan agropolitan memerlukan penyatuan erat antara sumber daya manusia dan sumber daya alam melalui upaya peningkatan nilai tambah dan sumber daya. Ketersediaan sumber daya alam, fasilitas, organisasi sosial masyarakat, dan ragam infrastruktur penunjang merupakan unsur-unsur yang berpengaruh terhadap keberhasilan pengembangan agropolitan. Kekuatan pembangunan yang bersumber dari optimalisasi unsur-unsur tersebut akan menciptakan jalinan yang kuat dalam pengembangan kawasan agropolitan sehingga kawasan perdesaan menjadi maju dan berkembang (Agustina & Artiningsih, 2017). Dalam pengembangan agropolitan, perlu melibatkan kolaborasi dari banyak stakeholder karena tidak mungkin untuk dikerjakan sendiri. Beberapa hasil penelitian tentang implementasi kebijakan pengembangan agropolitan menunjukkan sejumlah permasalahan yang dihadapi dalam pengembangan agropolitan meliputi ketidaksiapan stakeholder dalam pengembangan agropolitan, kurangnya koordinasi dan komitmen antar stakeholder yang terlibat, masih kurangnya sarana prasarana penunjang pengembangan kawasan agropolitan, serta masih rendahnya kualitas sumber daya manusia (Istoriyah, 2017).

Oleh karena itu urgensi penelitian mengenai kesiapan dan penguatan sistem kontekstual *collaborative governance* dalam pengembangan agropolitan penting dan sesegera mungkin untuk dilakukan. Ansell dan Gash dalam tinjauan kritis mereka terhadap berbagai studi, memberikan model kontingensi untuk tata kelola kolaboratif yang mengidentifikasi dan mengelompokkan berbagai faktor yang berguna untuk mengatur praktik tata kelola kolaboratif dan memprediksi hasilnya. Mereka berpendapat bahwa sifat dan kualitas hasil kolaborasi tergantung pada proses, dan bahwa proses itu sendiri dipengaruhi oleh atau tergantung pada tiga elemen penyumbang utama: kondisi awal, desain kelembagaan, dan kepemimpinan fasilitatif. Kondisi awal yang dimaksud disini antara lain meliputi sumber daya yang dibutuhkan dalam kolaborasi (Ansell & Gash, 2008).

Sementara dalam penelitian ini mengacu kepada pendapat Emerson dan Nabatchi bahwa kolaborasi lintas batas tidak terjadi dalam ruang hampa melainkan muncul dan berkembang dalam konteks sistem yang kompleks dan dinamis dari berbagai kondisi yang saling terkait antara politik, hukum, ekonomi, sosial budaya dan lingkungan. Konteks sistem yang luas dan dinamis ini menciptakan peluang dan kendala yang secara langsung mempengaruhi perjalanan

kolaborasi baik itu dinamika maupun kinerja kolaborasi dari waktu ke waktu. Tata kelola kolaboratif dimulai dan berkembang dalam konteks sistem berlapis-lapis. Elemen utama dari konteks sistem meliputi kondisi sumber daya atau layanan, kerangka kebijakan dan hukum, karakteristik sosial ekonomi dan budaya, karakteristik jaringan, dinamika politik dan hubungan kekuasaan, dan sejarah konflik (Emerson & Nabatchi, 2015a).

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka disusunlah rumusan masalah sebagai berikut: 1) kondisi sumber daya dalam pengembangan agropolitan; 2) Kerangka hukum kebijakan yang mengatur pengembangan agropolitan; 3) hubungan kekuasaan/ dinamika politik antar stakeholder yang terlibat; 4) kondisi sosial ekonomi masyarakat dalam pengembangan agropolitan.

2. TINJAUAN TEORITIS

Collaborative governance merupakan perspektif yang representatif untuk memahami prinsip-prinsip tata kelola modern antara berbagai bidang pemerintahan karena kapasitas konsensus dinilai mampu mengatasi sebagian besar isu-isu kontemporer dalam masyarakat melalui negosiasi aktor. Kolaborasi seringkali diartikan sebagai tata kelola lembaga publik dan para pemangku kepentingan non negara mencapai

konsensus dalam melaksanakan kebijakan publik dan pengelolaan barang-barang publik (Ansell & Gash, 2008). *Collaborative governance* juga diartikan sebagai sebuah konsep yang menggambarkan proses fasilitasi dan mengoperasikan rencana multi organisasi dengan tujuan untuk memecahkan masalah yang tidak dapat dipecahkan oleh organisasi tunggal (Agranoff, 2003).

Berbeda halnya dengan pernyataan beberapa ahli tersebut diatas, tata kelola kolaboratif didefinisikan dari sudut pandang yang lebih luas, *collaborative governance* didefinisikan sebagai proses dan struktur pengambilan keputusan dan manajemen kebijakan publik yang melibatkan sejumlah orang, melintasi batas-batas lembaga publik, tingkat pemerintahan, dan / atau ruang publik, swasta, dan sipil untuk melaksanakan tujuan publik (Emerson et al., 2012).

Kolaborasi tidak berlangsung dalam ruang yang hampa. Dalam memutuskan untuk berkolaborasi juga perlu mempertimbangkan konteks, tujuan, pilihan dan motivasi dari para aktor yang berkolaborasi. Untuk menunjukkan adanya eskalasi yang meningkat pada skala kolaborasi, dijelaskan mengenai intensifitas dan motivasi dengan rentang pendekatan yang kontras. Beberapa pilihan (*choices*) dan motivasi (*motivation*) tersaji menurut konteks (*context*) dan tujuan

(*purpose*) dari kolaborasi (O'Flynn & Wanna, 2008).

Jika Wanna (2008) membagi dimensi kolaborasi dari tingkat tertinggi sampai terendah serta menjelaskan konteks dan tujuannya maka berbeda halnya dengan Roberts (2004). Ia menyatakan bahwa kolaborasi merupakan fase terakhir dalam jejaring kerjasama. Perkembangan jejaring dimulai dari fase *networking*, fase koordinasi, kooperasi, hingga sampai pada fase kolaborasi. Pada fase kolaborasi ini telah ada peningkatan kapasitas organisasi secara formal untuk mencapai tujuan bersama, saling berbagi sumber daya maupun resiko, tanggung jawab dan manfaat (Robert, 2004).

Ansell dan Gash (2008) memiliki empat variabel luas yaitu *starting conditions*, *institutional design*, *leadership*, dan *collaborative process*. Masing-masing variabel luas ini dapat dipisahkan menjadi variabel yang lebih sempit atau sub variabel. Variabel proses kolaboratif diperlakukan sebagai inti dari model ini. Sedangkan kondisi awal, desain kelembagaan, dan variabel kepemimpinan direpresentasikan sebagai kontribusi kritis atau konteks penting dalam proses kolaboratif. Kondisi awal sebuah organisasi sangat menentukan dasar dari tingkat kepercayaan, konflik, dan modal sosial yang dapat menjadi peluang

sekaligus tantangan selama proses kolaborasi.

Sementara itu, Emerson dan Nabatchi mengemukakan Kerangka kerja integratif yang digambarkan sebagai tiga dimensi bersarang, yang ditampilkan sebagai kotak, mewakili konteks sistem umum, rezim tata kelola kolaborasi (CGR), dinamika dan tindakan kolaboratifnya. Kotak terluar, digambarkan oleh garis-garis yang solid, mewakili konteks sistem (*system context*) di sekitarnya atau tuan rumah pengaruh politik, hukum, sosial ekonomi, lingkungan dan lainnya yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh *Collaborative Governance Regime*. Konteks sistem ini menghasilkan peluang dan kendala serta mempengaruhi dinamika kolaborasi yang berlangsung sejak awal dan seiring waktu. Dari konteks sistem ini muncul pendorong, termasuk kepemimpinan, insentif konsekuensial, saling ketergantungan, dan ketidakpastian, yang membantu memulai dan menetapkan arah untuk *Collaborative Governance Regime* (Emerson et al., 2012).

3. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan pendekatan terhadap obyek penelitian dengan menggali informasi sesuai dengan persepsi peneliti dan informan dan dapat berkembang sesuai

dengan interaksi yang terjadi dalam proses wawancara. Peneliti juga senantiasa menginterpretasikan makna yang tersurat dan tersirat dari penjelasan yang diberikan informan, hasil observasi lapangan dan catatan pribadi. Fokus penelitian ini mengacu kepada sistem kontekstual *collaborative governance* menurut Emerson dan Nabatchi (2015) yang diamati dari kondisi sumber daya, kerangka hukum kebijakan, hubungan kekuasaan/ dinamika politik, dan sosial ekonomi masyarakat dalam pengembangan agropolitan di Kabupaten Sumenep.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Kondisi Sumber Daya

Kondisi sumber daya publik atau layanan publik merupakan salah satu elemen utama dalam konteks sistem. Sumber daya publik sangat penting dalam mengidentifikasi masalah dasar atau peluang di mana *collaborative governance* regime akan terbentuk. Kondisi sumber daya publik meliputi semua keadaan terhadap sumber daya publik baik itu potensi, kelebihan, kekurangan terhadap sumber daya lingkungan dan alam. Kondisi sumber daya, dalam penelitian ini diamati dari kondisi sumber daya alam komoditi unggulan bawang merah, sarana prasarana transportasi, infrastruktur jalan, sarana prasarana pertanian, sumber daya

manusia serta sumber daya anggaran yang menunjang pengembangan agropolitan.

Bawang merah adalah salah satu komoditi hortikultura yang banyak dikembangkan di Indonesia dan tergolong dalam kategori komoditi bernilai tinggi (*high value commodity*). Bawang merah juga termasuk dalam kelompok rempah yang tidak memiliki rempah pengganti yang berfungsi sebagai bumbu penyedap makanan. Bawang merah ini tidak hanya sebagai penyedap rasa tetapi juga banyak mengandung manfaat bagi kesehatan. Bawang merah memiliki padat nutrisi yang rendah kalori yang bermanfaat sebagai vitamin, mineral, dan antioksidan. Bawang merah Varietas Rubaru ini memiliki aroma yang tajam yang khas dan gurih, sehingga membuat bumbu masakan lebih harum. Semakin harum bumbu masakan maka akan semakin sedap masakan yang dibuat sehingga dapat menambah nafsu makan (Isdiantoni, 2012).

Usaha tani bawang merah dapat menjadi salah satu sumber pendapatan bagi petani, apalagi saat ini usahatani bawang merah sudah tidak hanya berorientasi pada pemenuhan kebutuhan rumah tangga semata, tetapi juga berorientasi pada usaha komersial. Hal ini dilakukan petani karena usahatani bawang merah lebih menguntungkan dibandingkan dengan usahatani pangan lainnya (Isdiantoni, 2012).

Isdiantoni (2012) juga menyatakan bahwa didalam kegiatan usahatani bawang merah, untuk mendapatkan hasil yang tinggi dan mutu yang baik, sorang petani harus mampu menguasai teknik budidaya yang baik dan benar, serta mampu mengalokasikan sumber dayanya secara efisien. Dengan hasil yang tinggi dan mutu yang baik diharapkan pendapatan yang tinggi dapat dengan mudah diperoleh. Untuk itu hal ini perlu didukung dengan ketersediaan sarana prasarana serta kompetensi sumber daya manusia yang memadai.

Ketersediaan sarana prasarana seperti sarana prasarana transportasi yang baik dan memadai dapat meningkatkan produktivitas dan menurunkan biaya dalam kegiatan langsung produktif ekonomi yang selanjutnya dapat memperluas atau meningkatkan pertumbuhan (Gopalakrishna & Leelavathi, 2011). Ketersediaan sarana prasarana transportasi yang memadai juga berpengaruh pada investasi dan pertumbuhan melalui peningkatan produktivitas dan efisiensi. Dengan adanya peningkatan produksi tersebut maka berdampak pada peningkatan pertumbuhan yang selanjutnya akan mempengaruhi tingkat kesejahteraan (Srinivasu, 2013).

Transportasi juga mendukung peningkatan kualitas hidup masyarakat, meningkatkan produktivitas dan daya

saing, serta mewujudkan kemandirian ekonomi. Transportasi juga memegang peranan penting dalam perkembangan perekonomian nasional karena mampu menggerakkan sektor strategis ekonomi domestik. Oleh karena itu, pembangunan sarana dan prasarana infrastruktur transportasi perlu untuk terus menerus dilakukan (Iswarah et al., 2018).

Berdasarkan data yang tertera pada Kabupaten Sumenep dalam Angka tahun 2018, Kabupaten Sumenep telah memiliki jalan sepanjang 1.544.676 km, dengan kondisi jalan baik sepanjang 667.361 km, kondisi jalan rusak ringan 376.165 km, dan kondisi rusak berat mencapai 501.150 km. Jenis jalan terbagi atas jalan negara, jalan propinsi sepanjang 61.120 km, dan jalan kabupaten sepanjang 1.544.676 km. Adapun kondisi jalan Di Kecamatan Rubaru terdiri dari jalan kabupaten dan jalan desa dengan kondisi baik sepanjang 152 km, kondisi sedang 28.9 km dan rusak ringan 20.1 km.

Sementara itu, sarana angkutan darat bermotor di Kecamatan Rubaru didominasi oleh kendaraan bermotor roda tiga sejumlah 158 unit dan sepeda motor sejumlah 2.723 unit yang tersebar diseluruh desa di Kecamatan Rubaru. Untuk kendaraan bermotor roda tiga pada umumnya digunakan untuk mengangkut benih dan hasil panen masyarakat setempat. Akses jalan yang tidak terlalu

lebar menjadi salah satu alasan masyarakat petani lebih suka menggunakan kendaraan bermotor roda tiga seperti Viar atau odong-odong sebagai sarana angkutan pertanian yang mengangkut benih, pupuk maupun hasil panen.

Berdasarkan pada data-data mengenai kondisi sarana prasarana transportasi tersebut diatas maka untuk menyelesaikan masalah transportasi ini maka diperlukan upaya-upaya yang terkoordinasi secara menyeluruh dan konsisten dan berkesinambungan. Ketersediaan sarana prasarana transportasi perdesaan sangat berpengaruh terhadap kelancaran roda perekonomian masyarakat desa (Umiyatun, 2017). Ketersediaan sarana prasarana transportasi berdampak luas pada kelancaran lalu lintas yang kemudian juga sangat mempengaruhi tingkat perekonomian masyarakat (Haryanto, 2009). Sebagaimana permasalahan yang terjadi di lokasi pengembangan agropolitan di Kecamatan Rubaru, banyak masyarakat maupun petani yang mengeluhkan kondisi jalan yang sempit ataupun jalan yang rusak sehingga menghambat jalur-jalur perekonomian berupa jalur produksi dan distribusi hasil pertanian dan juga menghambat investor untuk berinvestasi karena kondisi infrastruktur jalan yang sempit yang tidak memenuhi standart.

Pemenuhan infrastruktur transportasi merupakan sektor yang dominan dan mempengaruhi banyak sektor lainnya, sehingga ketika terdapat kendala dalam pemenuhan infrastruktur transportasi maka hal ini juga akan menimbulkan kendala pada banyak sektor terkait lainnya (Kadarisman et al., 2015). Pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana merupakan salah satu tolak ukur keberhasilan sasaran implementasi program agropolitan (Iqbal & Anugrah, 2009). Hal ini dimaksudkan untuk peningkatan produktifitas khususnya komoditi unggulan yang dikembangkan di kawasan agropolitan Rubaru yaitu bawang merah.

Kegiatan pengadaan dan pengembangan sarana prasarana pertanian di Kabupaten Sumenep khususnya dalam program pengembangan kawasan agropolitan Rubaru telah dilaksanakan setidaknya dalam kurun waktu 5 tahun terakhir yakni sejak tahun 2014 hingga saat ini. Kegiatan tersebut difokuskan pada pengembangan areal luas tanam, pengadaan alat produksi pertanian, pembangunan gudang, bantuan para-para, pemeliharaan embung dan saluran irigasi yang tersebar di seluruh desa di Kecamatan Rubaru. Sebagaimana dinyatakan oleh Iqbal dan Anugerah (2009) bahwa ketersediaan infrastruktur pada kawasan agropolitan berpengaruh

besar pada keberadaan komoditi unggulan di kawasan tersebut. Eksistensi sarana dan prasarana pertanian ini harus mampu dijaga dan dipertahankan dengan baik, tidak hanya selama program berlangsung tetapi juga sesudahnya.

Pemenuhan sarana dan prasarana pertanian juga akan semakin bermakna dan bermanfaat ketika didukung dengan adanya kompetensi sumber daya manusia dan anggaran yang memadai. Salah satu manfaat kolaborasi yang paling dikenal adalah potensialnya untuk berbagi dan memanfaatkan sumber daya yang langka. Dukungan anggaran yang memadai dan akses ke sumber daya lain yang diperlukan sangat berperan penting dalam keberhasilan jaringan kolaboratif (Emerson & Nabatchi, 2015).

Keberhasilan kolaborasi sangat didukung oleh infrastruktur, teknologi dan sumber daya manusia yang memadai (Bang & Kim, 2016). Emerson dan Nabatchi (2015) juga menyatakan bahwa kondisi sumber daya atau layanan publik merupakan hal yang sangat sentral, yang menyediakan masalah dasar atau peluang di mana CGR terbentuk. Emerson dan Nabatchi (2015) mengatakan bahwa kondisi sumber daya atau layanan publik merupakan hal yang sangat sentral, yang menyediakan masalah dasar atau peluang di mana CGR terbentuk. Pada umumnya CGR muncul sebagai tanggapan atas

kondisi sumber daya dan layanan publik yang dapat ditargetkan untuk perbaikan, perluasan ataupun pembatasan melalui tindakan kolaboratif.

b. Kerangka Hukum Kebijakan

Sejumlah kerangka hukum kebijakan telah disusun untuk dijadikan sebagai pedoman pelaksanaan pengembangan agropolitan di Kabupaten Sumenep antara lain yaitu Keputusan Bupati Sumenep Nomor 188/38/KEP/435.013/2011 tentang Lokasi Program Pengembangan Kawasan Agropolitan, Perda Kabupaten Sumenep Nomor 12 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Sumenep Tahun 2013-2033, serta Masterplan Kawasan Agropolitan Kabupaten Sumenep Tahun 2014.

Masterplan kawasan agropolitan Kabupaten Sumenep telah disusun sejak tahun 2009 memuat tentang konsep perencanaan, pentahapan pengembangan, serta rekomendasi yang akan digunakan sebagai acuan untuk mengembangkan Kecamatan Rubaru sebagai kawasan agropolitan. Dalam perkembangannya, sesuai arahan RTRW Kabupaten Sumenep tahun 2013-2033 maka perlu dilakukan revisi/ penyesuaian terhadap masterplan kawasan agropolitan yang telah disusun tahun 2009 sehingga disusunlah Revisi Masterplan Tahun 2014 yang bertujuan untuk: 1) menyusun jenis komoditas unggulan yang prospektif untuk

dikembangkan; 2) menyusun batas wilayah pengembangan agropolitan; 3) menyusun rencana pengembangan kawasan prioritas agropolitan termasuk cluster komoditas unggulan dan sistem tata ruang; 4) menyusun kebutuhan sarana dan prasarana; 5) menyusun arahan pengembangan ekonomi kawasan agropolitan; 6) menyusun model pengembangan sumberdaya manusia dan kapasitas kelembagaan yang dibutuhkan.

Dalam tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*), kerangka hukum kebijakan yang digunakan sebagai pedoman pelaksanaan sebuah kegiatan merupakan variabel yang penting. Kerangka hukum merupakan variabel penting dalam tata kelola kolaboratif (Amsler, 2016). Sementara itu, Emerson dan Nabatchi (2015) juga menyatakan bahwa kerangka hukum kebijakan yang memfasilitasi suatu tindakan kolaboratif sangat terkait dan mempengaruhi efektifitas tindakan kolaboratif tersebut.

Emerson dan Nabatchi (2015) menjelaskan bahwa kerangka hukum kebijakan muncul dari sistem legislatif, administratif, peraturan, dan yudisial yang memungkinkan dan membatasi tidak hanya pengambilan keputusan publik dan tindakan pribadi tetapi juga pekerjaan CGR. Kerangka kelembagaan ini mencakup undang-undang substantif, aturan, regulasi, mandat, perintah

eksekutif, memorandum panduan kebijakan, dan persyaratan hukum lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya dan layanan publik, serta ketentuan prosedural yang mempengaruhi peluang untuk lintas batas kolaborasi. Tindakan kolaboratif yang efektif sangat terkait dengan kebijakan publik dan kerangka hukum baik yang memfasilitasi maupun yang membatasi tindakan kolaboratif tersebut. Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa pengembangan kawasan agropolitan Rubaru Kabupaten Sumenep telah memiliki kerangka hukum kebijakan yang memadai sebagai variabel penting yang akan mendukung *collaborative governance* dalam pengembangan agropolitan.

c. Hubungan Kekuasaan/Dinamika Politik

Hubungan kekuasaan/dinamika politik pengembangan kawasan agropolitan dalam perspektif *collaborative governance* diamati dari pola pengaruh dan mekanisme kontrol dari masing-masing stakeholder yang terlibat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hubungan kekuasaan/ dinamika politik dalam pengembangan agropolitan di Kabupaten Sumenep didominasi oleh unsur pemerintah daerah saja dalam hal ini Bappeda dan Dinas Pertanian, Hortikultura dan Perkebunan Kabupaten Sumenep. Bappeda memiliki peran utama sebagai

koordinator tim pengembangan agropolitan yang mengkoordinir semua organisasi perangkat daerah yang terlibat, melakukan monitoring terhadap progres yang telah dilaksanakan dan melaporkannya langsung kepada Bupati Sumenep. Sementara secara teknis yang paling dominan berperan adalah Dinas Pertanian, Hortikultura dan Perkebunan Kabupaten Sumenep sedangkan Dinas PU Bina Marga, Dinas PU Sumber Daya Air, dan Disperindag Kabupaten Sumenep hanya berperan sebagai pendukung dalam pengembangan agropolitan. Sementara peran dari empat stakeholder yang lain belum nampak karena belum terikat secara kelembagaan sebagai satu tim pengembangan agropolitan.

Menurut Emerson dan Nabatchi (2015) dinamika politik dan hubungan kekuasaan ada, baik secara formal maupun informal di dalam dan di semua sektor akan mempengaruhi pembentukan, kelanjutan, dan kinerja CGR. Kondisi politik dan kekuasaan ini sangat penting dalam menyediakan atau membatasi akses dan dukungan dari pembuat keputusan publik. Selain itu, ketidakseimbangan yang ekstrim dalam kekuasaan antara pemangku kepentingan dapat membuat kolaborasi menjadi sulit (misalnya, Ansell dan Gash 2008; Bryson, Crosby, dan Stone 2006; Huxham dan Vangen 2005).

Menelaah peran Bappeda Kabupaten Sumenep selaku koordinator dalam pengembangan agropolitan dari sudut pandang Emerson dan Nabatchi (2015) memang memiliki peran penting sebagai motor penggerak kolaborasi para stakeholder yang terlibat dalam pengembangan agropolitan. Peran Bappeda yang aktif dalam mengkoordinir, memantau serta melaporkan semua progress yang timbul dari program pengembangan agropolitan ini sangat mempengaruhi antusiasme dari semua stakeholder untuk turut mensukseskan program ini. Pendistribusian kekuasaan pada dasarnya telah dilakukan secara merata di tataran organisasi perangkat daerah. Semuanya saling terhubung dan saling bergantung. Kelima organisasi perangkat daerah tersebut sama-sama memiliki peran penting berdasarkan tugas dan fungsinya masing-masing, sehingga saling terikat dan saling bergantung satu sama lain.

Namun realitanya masing-masing stakeholder dalam pengembangan agropolitan masih tampak jalan sendiri-sendiri. Padahal, dalam pengembangan agropolitan dari hulu ke hilir harus dirancang secara berkesinambungan tidak hanya pada saat program tersebut sedang dijalankan. Adanya pola pikir bahwa pemenuhan sarana prasarana/ infrastruktur maupun pelatihan-pelatihan hanya

dilaksanakan pada saat program sedang berjalan, mindset tersebut harus segera dirubah. Ketersediaan sarana prasarana harus tetap dipelihara dan dilestarikan untuk penggunaan jangka panjang dan berkelanjutan, sementara pelatihan tetap dilaksanakan berkesinambungan. Untuk merombak *mindset* tersebut dibutuhkan praktisi dari akademisi yang secara kontinyu berperan sebagai pendamping mulai dari proses produksi, distribusi hingga promosi dan pemasaran. Begitu juga dengan peran media yang harus dioptimalkan, tidak hanya terfokus pada satu media saja sehingga tujuan publikasi program pengembangan agropolitan di Rubaru dapat tersebar secara luas dan merata.

Dinamika politik/ hubungan kekuasaan dari kelima stakeholder dalam pengembangan agropolitan dapat dikatakan belum terdistribusi secara seimbang. Hal ini dapat menjadi kendala dalam terbentuknya *collaborative governance* pada program pengembangan agropolitan di Kabupaten Sumenep. Oleh karena itu untuk dapat mendistribusikan hubungan kekuasaan secara seimbang, kelima stakeholder yang terlibat antara lain, pemerintah, swasta, kelompok tani, media dan perguruan tinggi perlu diikat secara kelembagaan dalam satu tim pengembangan agropolitan yang memuat

semua unsur baik dari pemerintah, swasta, masyarakat, media dan perguruan tinggi.

d. Sosial Ekonomi/ Budaya Masyarakat

Karakteristik masyarakat yang guyup, gotong royong dalam kebersamaan merupakan modal dasar untuk menggugah partisipasi masyarakat dalam mendukung program-program pembangunan. Karakteristik masyarakat Rubaru yang masih mengedepankan kepentingan bersama, hubungan kekerabatan yang masih tinggi dan sangat kental telah mewujudkan pola hubungan dan pola komunikasi antar warga masyarakat di Kecamatan Rubaru terbangun dengan baik.

Pola hubungan sosial ini sangat mempengaruhi tingkat partisipasi warga masyarakat Rubaru untuk ikut andil dalam pengembangan agropolitan. hal ini ditunjukkan dengan antusiasme dan tingginya tingkat kesadaran para petani di Rubaru untuk belajar, meningkatkan kompetensi mereka dalam bertani dengan belajar kepada para petugas penyuluh lapangan yang bertugas di BPP Rubaru. Selain itu juga peran kepala desa dan tokoh masyarakat juga berperan aktif dalam memfasilitasi penyampaian informasi-informasi yang berkaitan dengan pengembangan agropolitan seperti informasi tentang bantuan pupuk, bantuan bibit, bantuan sarana prasarana disamping juga informasi mengenai pelatihan dan

bimbingan teknis yang diselenggarakan oleh BPP Rubaru.

Berbagai upaya pendekatan-pendekatan juga dilakukan oleh para petugas penyuluh lapangan (PPL) secara aktif dan persuasif dengan ikut terlibat dalam acara-acara kemasyarakatan seperti kompolan, pengajian, tahlilan, mauludan, ronda dan lain sebagainya dengan tujuan selain agar dapat membina hubungan baik dan kekeluargaan dengan masyarakat setempat, juga dapat menyampaikan informasi-informasi pertanian dengan lebih cepat dan tepat.

Emerson dan Nabatchi (2015) mengatakan bahwa memahami karakteristik sosial ekonomi dan budaya itu penting. Pertama, karakteristik sosial ekonomi/ budaya dapat berkontribusi pada kualitas maupun kondisi sumber daya dan layanan publik. Kedua, karakteristik sosial ekonomi / budaya masyarakat mencerminkan kumpulan bakat publik yang dapat dimanfaatkan dalam pemecahan masalah kolaboratif. Dalam penelitian ini, karakteristik sosial ekonomi/budaya masyarakat Rubaru dapat berkontribusi dan dimanfaatkan untuk menggugah partisipasi masyarakat dalam pengembangan agropolitan di Rubaru.

5. PENUTUP

Semua unsur sistem kontekstual dalam *collaborative governance* yang

terdiri dari kondisi sumber daya/ layanan publik, kerangka kebijakan dan hukum, dinamika politik/ hubungan kekuasaan, karakteristik sosial ekonomi dan budaya, secara bersama-sama telah membentuk prospek dan tantangan untuk memulai kolaborasi dalam pengembangan agropolitan di Kecamatan Rubaru Kabupaten Sumenep. Menurut Emerson dan Nabatchi (2015), unsur-unsur dari sistem kontekstual ini penting berikut kondisi dalam sistem kontekstual itu sendiri yang berpengaruh terhadap pembentukan CGR sekaligus menjadi pendorong terbentuknya CGR.

DAFTAR PUSTAKA

- Agranoff, R. and M. M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*. Georgetown University Press, Washington DC.
- Agustina, I., & Artiningsih, A. (2017). Evaluasi Implementasi Masterplan Kawasan Agropolitan Ciwidey Menggunakan Logic Models. *Jurnal Wilayah Dan Lingkungan*. <https://doi.org/10.14710/jwl.5.1.1-10>
- Amsler, L. B. (2016). Collaborative Governance: Integrating Management, Politics, and Law. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/puar.12605>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bang, M. S., & Kim, Y. (2016). Collaborative governance difficulty and policy implication. *Disaster*

- Prevention and Management*.
<https://doi.org/10.1108/dpm-12-2015-0295>
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Gopalakrishna, & Leelavathi, D. S. (2011). Infrastructure and Human Development in India: An Inter-state Comparison. *Journal of Global Economy*, 7(4).
- Haryanto, S. (2009). Perumusan Kebijakan Transportasi di Indonesia: Bersifat Reaktif atau Antisipatif. *Jurnal Dinamika Masyarakat, Sistem Transportasi Kota*, 8(3), 1646–1649.
- Iqbal, M., & Anugrah, I. S. (2009). Rancang Bangun Sinergi Kebijakan Agropolitan dan pengembangan Ekonomi Lokal Menunjang Percepatan Pembangunan Wilayah. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*, 7(2), 169–188.
- Isdiantoni. (2012). Kelayakan Ekonomi Teknologi Petani Pada Usahatani Bawang Merah Varietas Sumenep (Studi Kasus di Desa Rajun Kecamatan Pasongsongan Kabupaten Sumenep). *Cemara*, 9(1).
- Istoriyah, L. (2017). Implementasi kebijakan tentang pengembangan kawasan agropolitan. *Dinamika*, 4(3), 461–467.
- Iswarah, A. A., Idris, A., & Hasanah, N. (2018). Implementasi Kebijakan Transportasi dalam Meningkatkan Pelayanan Masyarakat Di Kota Samarinda (Studi Kasus Pada Angkutan Kota di Kota Samarinda). *Ilmu Pemerintahan*, 6(4).
- Kadarisman, M., Gunawan, A., & Ismiyati. (2015). Implementasi Kebijakan Sistem Transportasi Darat dan Dampaknya terhadap Kesejahteraan Sosial di Jakarta Policy Implementatation Of Land Transportation System and Its Impact Towards Social Welfare In Jakarta. *Jurnal Manajemen Transportasi & Logistik (JMTransLog)*.
- O’Flynn, J., & Wanna, J. (2008). *Collaborative Governance: A new era of public policy in Australia?* (J. O’Flynn, Janine ; Wanna (ed.)). ANU E Press Australia.
https://doi.org/10.26530/oopen_458884
- Robert, J. (2004). *Alliances, Coalitions And Partnership: Building Collaborative Organization*. New Society Publisher.
- Srinivasu, B. (2013). Infrastructure of Development and economic Growth: Prospects and Perspective. *Journal of Bussiness Management and Social Sciences Research*, 2.
- Umiyatun. (2017). *Transportasi Sebagai Pendukung Sasaran Pembangunan Nasional*.
<http://dephub.go.id/post/read/transportasi-sebagai-pendukung-sasaran-pembangunan-nasional?language=id>