



MENAKAR POLA HUBUNGAN AKTOR INFORMAL DAN FORMAL: STUDI KASUS KERJASAMA DINAS PENDIDIKAN PEMUDA DAN OLAHRAGA KABUPATEN PANDEGLANG DAN YAYASAN CENDEKIAWAN KAMPUNG

¹Galuh D. Wardanni, ²Yolanda Mazmuria, ³Farda Fahira, ⁴Dita Amalia,
^{5*}Mahpudin

^{1,2,3,4,5}Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Serang, Banten.

Mahpudin.ip@untirta.ac.id

Received 1 September 2025; Revised: 3 September 2023; Accepted: 7 September 2023; Published: 30 September 2025; Available online: September 2023

ABSTRAK

Penelitian ini berfokus pada kerjasama antara Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga (Disdikpora) Kabupaten Pandeglang dan Lembaga Swadaya Masyarakat Cendekiawan Kampung (CK), dengan tujuan untuk menganalisis pola hubungan antara aktor formal dan informal dalam praktik tata kelola SDM di daerah. Peran negara yang semakin tidak dominan dalam menangani masalah sosial memungkinkan kerja sama dengan aktor non-pemerintah. Teori relasi institusi Gretchen Helmke dan Steven Levitsky menganalisis kerjasama ini. dengan menggunakan metode penelitian kualitatif pendekatan studi kasus Creswell. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hubungan antara Disdikpora dan CK selalu berubah dan memiliki banyak variabel. Pola hubungan yang ditemukan bervariasi antara accommodating, substitutive, competing, dan complementary. Meskipun terjadi kolaborasi administratif, CK sering kali mengambil alih tugas penting dari pemerintah karena kapasitas institusi formal yang lemah. Hasil ini menunjukkan bahwa pemerintahan menjadi lebih informal, dengan aktor informal menjadi lebih dominan dalam pelaksanaan program publik dan pengambilan keputusan. Studi ini memberikan kontribusi signifikan untuk penelitian tentang tata kelola kolaboratif dan hubungan kuasa antara aktor formal dan informal di lingkungan lokal

Key Word: Aktor informal, institusi formal, kerjasama pemerintah, relasi kelembagaan

ABSTRACT

This study focuses on the collaboration between the Pandeglang District Education, Youth, and Sports Agency (Disdikpora) and the Cendekiawan Kampung (CK) Non-Governmental Organization (NGO), with the aim of analyzing the relationship patterns between formal and informal actors in human resource management practices in the region. The increasingly non-dominant role of the state in addressing social issues has enabled cooperation with non-

governmental actors. Gretchen Helmke and Steven Levitsky's institutional relations theory analyzes this cooperation using Creswell's qualitative case study research method. The results of the study show that the relationship between Disdikpora and CK is constantly changing and has many variables. The patterns of relationships found vary between accommodating, substitutive, competing, and complementary. Despite administrative collaboration, CK often takes over important tasks from the government due to the weak capacity of formal institutions. These results indicate that governance is becoming more informal, with informal actors becoming more dominant in the implementation of public programs and decision-making. This study makes a significant contribution to research on collaborative governance and power relations between formal and informal actors in the local environment.

Key Words: *Informal actors, formal institutions, government cooperation, institutional relations*

PENDAHULUAN

Pergeseran dominasi kekuasaan dalam memecah permasalahan dalam spektrum masyarakat eksis di dunia modern (Karim, 2022; Rachman, 2023; Maliki, 2018). Ketidakmampuan pemerintah sebagai pemilik legitimasi formal dalam mengartikulasikan permasalahan (Yunanto, 2021) mendesak secara organik kemunculan aktor baru guna menutupi kekurangan tersebut. Hadirnya stakeholder dalam konteks penyelesaian permasalahan masyarakat (Dewi, 2019), menempatkan pola baru dalam proses penyelesaian permasalahan. Kasus tersebut terjadi baik di tingkat global maupun daerah dengan spektrum beragam, di Kenya permasalahan kesehatan, informasi, dan keamanan diselesaikan melalui hubungan yang terjalin oleh Dinas Sosial Nairobi County serta LSM lokal seperti Shining Hope for Communities (SHOFCO) (Chumo dkk, 2023). Namun, dalam setiap momentum akan selalu ada anomali seperti yang terjadi di

Albania sebagai negara yang masih mengalami transisi (Gërxhani dkk, 2023) seperti Indonesia dengan adanya pertentangan nilai antara institusi formal dalam bentuk hukum, peraturan, otoritas pajak dan nilai informal masyarakat sehingga meningkatkan praktik ekonomi gelap (shadow economy). Di tingkat daerah, aktor informal seperti LSM Wahana Lingkungan Hidup (WALHI Yogyakarta) mencoba menjadi penghubung penyelesaian masalah relokasi tambak yang menciptakan resistensi dengan Dinas Kelautan dan Perikanan DIY (Pritasari & Kusumasari, 2019).

Hadirnya aktor baru tersebut secara normatif dapat secara perlahan mengambil beban untuk bertanggung jawab terhadap masyarakat, tetapi permasalahan terkait inkompetensi pemerintah nyatanya belum secara bersamaan hadir (Rusfiana & Supriyatna, 2021) sehingga berimplikasi kepada permasalahan terkait penguasa baru yang dapat

memobilisasi pola interaksi masyarakat serta fenomena pengalihan kekuasaan (Labolo, 2023). Hal ini juga didukung dengan hadirnya lokalisasi melalui desentralisasi dengan motivasi dapat berimplikasi pada pengembangan yang lebih merata. Namun, kesempatan tersebut belum dapat mencapai pada puncak tujuannya (Lestari, 2023). Manifestasi atas kegagalan kerjasama yang terjalin terlihat dalam kasus faktual dalam bentuk gini ratio 0,388 (bps, 2024) Indonesia sebagai kontrafaktual 'pemerataan' karena masih terjadinya ketimpangan nasional antar daerah.

Dalam konteks lokal Kabupaten Pandeglang, tercatat pada tahun 2019 berdasar (Nurlaili, Rubiyannah & Jamali, 2020) Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang rendah di Kabupaten Pandeglang mencerminkan masalah mendasar dalam kualitas sumber daya manusia (SDM). Salah satu indikator utama terlihat dari rendahnya penyerapan tenaga kerja di sektor-sektor yang membutuhkan keterampilan khusus, seperti layanan sosial (15,79%), layanan lain (17,37%), industri manufaktur (7,41%), dan perdagangan, hotel, dan restoran (16,67%). Sebaliknya, sebagian besar penduduk bekerja di sektor pertanian, yang bersifat padat karya dan memerlukan sedikit

keterampilan, dengan persentase mencapai 42,96%.

Masalah ini diperparah oleh tingkat pendidikan yang rendah. Data menunjukkan bahwa hanya 2,87% penduduk berusia di atas 10 tahun yang menyelesaikan pendidikan tinggi, sementara lulusan sekolah menengah hanya mencapai 11,23%. Ironisnya, 31,60% bahkan tidak menyelesaikan pendidikan dasar (SD/MI). Rata-rata lama bersekolah masih 6,45 tahun, jauh di bawah standar nasional ideal untuk mendukung daya saing dan mobilitas sosial penduduk. Problematika yang begitu ironis pada realitasnya belum dapat terselesaikan secara mandiri oleh pemerintah, hal ini mencerminkan manifestasi atas konsep governance yang menempatkan negara bukan lagi aktor tunggal guna menangkal seluruh peluru permasalahan. Pada akhirnya hal ini mendobrak perubahan menghadirkan Cendekiawan Kampung sebagai aktor informal guna memecahkan permasalahan. Echocamber ketidakmampuan fiskal aktor tunggal menjebak kemajuan sehingga Cendekiawan Kampung sebagai LSM yang bergerak di bidang pembangunan manusia berusaha berkontribusi pada penanganan ketertinggalan di Kabupaten Pandeglang. Kapabilitas yang ditonjolkan menarik atensi pemerintah atas paradigma pembangunan

manusia yang nyatanya secara perlahan dapat ditingkatkan. Artinya, keberadaan Cendekiawan Kampung sebagai manifestasi atas relasi yang terbangun antara aktor pemerintah dan nonpemerintah perlu diperhatikan untuk tidak menjadi bumerang atas keseimbangan kekuasaan.

Kasus ini menjadi hal yang urgen akibat interaksi bukan hanya tercipta antara pemerintah dengan masyarakat, tapi melibatkan aktor LSM guna melihat prospek pemberdayaan manusia untuk menghadirkan

rasionalitas sebagai prasyarat atas partisipasi aktif ditengah sistem desentralisasi yang tengah dianut Indonesia. Belum terlihatnya implikasi positif nyata atas hubungan yang terjalin dalam penyelesaian masalah mengenai pemberdayaan manusia Kabupaten Pandeglang dapat terlihat melalui tingkat pendidikan yang masih rendah, kemiskinan serta pengangguran yang masih tinggi di antara Kabupaten/Kota Provinsi Banten hingga tahun 2024 sebagai berikut.

Gambar 1. Tingkat Pendidikan dan Kemiskinan Kabupaten Pandeglang 2024



Sumber: databoks, 2024 & BPS Provinsi Banten, 2024

Data diatas menggambarkan kerjasama yang coba dijalin sejak tahun 2019 pada akhirnya belum secara signifikan menangani sektor pemberdayaan manusia Kabupaten Pandeglang sehingga penting untuk pada akhirnya mengkaji bagaimana proses kerjasama dalam bentuk program Pro-Kampus serta Startup Desa antara pemerintah Kabupaten Pandeglang dan Cendekiawan

Kampung guna mengangkat diskursus mengenai hubungan antara aktor formal dan informal yang eksis di tengah masyarakat untuk secara bersamaan menyelesaikan berbagai problematika memajukan.

Penelitian ini pada akhirnya mencoba mengidentifikasi dan menganalisis pola hubungan aktor formal (Dispora Kabupaten

Pandeglang) dan aktor informal (cendekiawan kampung) dalam perencanaan serta pelaksanaan program kepemudaan. Lebih dalam, pada praktik pemerintahan kontemporer, konsep *collaborative governance* kian relevan untuk menjawab kebutuhan kerjasama antara pemerintah selaku aktor formal dan komunitas lokal selaku aktor informal. Umumnya, model kerjasama antara aktor formal dan informal, lebih menekankan pada bentuk pemerintahan yang beraliansi dengan berbagai pemangku kepentingan melalui proses interaksi yang proporsional dan transparan (Sugiartha et al., 2023).

Sementara di sisi lainnya, Sugiartha (2023) juga menegaskan bahwa model kerjasama antara aktor formal dengan informal menitikberatkan pada pembangunan kepercayaan, dedikasi bersama, dan pengambilan keputusan yang dilakukan dalam ruang yang inklusif serta partisipatif (Sugiartha et al., 2023). Berbeda pandangan dengan penelitian lainnya, Budiati (2020) menyatakan bahwa Kerjasama antara aktor formal dan informal tidak hanya berbicara terkait pertemuan antar institusi, akan tetapi merujuk pada pengembangan pola institusi yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan

mendorong peran aktif aktor informal seperti cendekiawan kampung maupun komunitas lokal (Budiati et al., 2020). Lebih jauh, hasil studi yang dilakukan oleh Sekarjati (2023) dan Pabia (2022) menunjukkan bahwa keberhasilan tata kelola kolaboratif antara aktor formal dan informal sangat dipengaruhi oleh kehadiran akses komunikasi yang terbuka serta kepemimpinan yang mampu mempertemukan nilai-nilai formal dengan aspirasi informal di lingkup masyarakat (Sekarjati et al., 2023; Pabia et al., 2022).

Fakta dilapangan memperlihatkan, bahwa tantangan yang menjadi penghambat akan tetap hadir, baik dalam wujud struktur institusi yang belum fleksibel ataupun resistensi birokrasi terhadap keikutsertaan aktor informal. Selain itu, aspek kultural seperti terbatasnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah juga menjadi bagian dari penghambat utama dalam membangun tata kelola kolaboratif yang efektif. Ketimpangan relasi antara aktor formal dan informal, kerap kali menghadirkan keterasingan, skeptisisme, hingga lemahnya tanggung jawab atas program-program yang dijalankan (Imansyah et al., 2022). Maka demikian, peneliti ini hadir untuk mengisi kekosongan

literatur dalam studi politik lokal terkait kerangka relasi antara Disdikpora Kabupaten Pandeglang selaku aktor formal dan cendikiawan kampung sebagai aktor informal serta menjadi penggerak sosial berbasis komunitas.

Dewasa ini, penulis melakukan analisa mengenai hubungan yang terjadi antara aktor formal dan informal di Kabupaten Pandeglang dengan mengimplementasikan kerangka berpikir Gretchen Helmke dan Steven Levitsky pada teori Relasi Institusi. Teori tersebut

menunjukkan adanya hubungan antara institusi politik dan sosial formal dan informal. Mereka mengatakan bahwa institusi informal seringkali berfungsi sebagai pengisi kekosongan atau kelemahan institusi formal, terutama di negara yang tidak sepenuhnya berfungsi. Teori ini membagi pola hubungan antara institusi informal dan formal ke dalam empat tipologi berdasarkan dua dimensi utama: efektivitas institusi formal (negara) dan konvergen atau divergennya kesesuaian tujuan antara institusi informal dan formal.

Gambar 2. Tipologi lembaga lembaga informal

Hasil	Institusi Formal Efektif	Institusi Formal Tidak Efektif
<u>Konvergen</u>	Complementary	Substitutive
<u>Divergen</u>	Accommodating	Competing

Sumber : Helmke & Levitsky (2004)

Dalam teori relasi institusi yang dikemukakan oleh Gretchen Helmke dan Steven Levitsky terdapat empat tipologi relasi antara formal dan informal yang mana dapat diklasifikasikan ke dalam kategori *complementary*, *substitutive*, *accommodating*, dan *competing*. Pertama *complementary*, dalam hubungan *complementary* (melengkapi), institusi formal dan juga informal ini memiliki tujuan yang selaras atau sejalan (konvergen), serta institusi formal ini berfungsi secara efektif. Dalam hal ini institusi formal ini memiliki peran untuk bisa melengkapi atau memperkuat

kinerja institusi formal (Arfandi, 2016).

Kedua hubungan *substitutive* (menggantikan), hal ini terjadi ketika kedua institusi ini memiliki tujuan yang sejalan, namun institusi formal ini tidak efektif, sehingga mengakibatkan institusi informal ini mengambil alih fungsi fungsi yang memang seharusnya dijalankan oleh institusi formal. Ketiga hubungan *accommodating* (mengakomodasi), institusi formal ini berfungsi dengan baik, tetapi memang tujuan dari institusi informal ini tetap menyesuaikan diri dengan keberadaan institusi formal, meskipun memang tidak

sepenuhnya mendukung. Terakhir hubungan *competing* (bersaing), yang mana ini muncul ketika institusi formal ini tidak efektif dan institusi informal ini memiliki tujuan yang bertentangan. Dalam kondisi seperti ini institusi informal ini justru bersaing dan juga dapat melemahkan atau bahkan menggantikan peran dari institusi formal dalam praktiknya. Dalam keempat tipe ini menunjukkan bahwasanya beragam bentuk interaksi yang bisa terjadi dalam praktik politik dan juga dalam tata kelola pemerintahan (Hamid, 2020). Melalui teori ini, peneliti mampu mengidentifikasi apa saja bentuk relasi yang terbentuk dan juga apa faktor faktor yang memang mempengaruhinya, seperti dalam efektivitas kelembagaan formal, kesamaan tujuan, serta mengenai dinamika sosial-politik lokal, yang mana hal ini merupakan unsur penting untuk bisa memahami sejauh mana peran dari aktor informan mendukung, melengkapi, atau bahkan menentang dari institusi formal.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Pendekatan studi kasus sebagai strategi utama memungkinkan peneliti untuk melakukan eksplorasi secara intens terhadap

satu fenomena tertentu dalam ruang dan waktu yang terbatas yaitu hubungan antara Cendekiawan Kampung (CK) sebagai aktor informal dan Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga (Disdikpora) Kabupaten Pandeglang sebagai institusi formal. Penelitian ini termasuk dalam kategori instrumental case study sebagaimana dijelaskan oleh Robert E. Stake (1995), yaitu studi kasus yang digunakan sebagai alat untuk memahami fenomena yang lebih luas tentang kerja sama antara Disdikpora dan CK dalam tata kelola pembangunan sumber daya manusia, khususnya bagaimana peran aktor informal mempengaruhi efektivitas lembaga formal. Fokus penelitian ini diarahkan untuk menelusuri hubungan yang terbentuk antara CK dengan Disdikpora dalam pelaksanaan program pengembangan SDM, seperti ProKampus dan Startup Desa. Penelitian ini berupaya menjawab bagaimana peran aktor informal tumbuh dalam ruang kelembagaan, bagaimana bentuk kerja sama dijalankan, dan apakah terjadi pola relasi yang seimbang, komplementer, atau justru substitutif.

Data dalam penelitian ini dikumpulkan melalui tiga teknik utama: observasi, wawancara dan studi dokumen. Observasi dilakukan di lokasi kegiatan CK

dan Disdikpora, seperti saat pelaksanaan program pelatihan, pertemuan komunitas, dan kegiatan sosialisasi kebijakan. Peneliti mengamati peran aktor dalam kegiatan tersebut secara langsung untuk mencatat pola interaksi dan pembagian peran yang terjadi. Wawancara mendalam dilakukan terhadap informan kunci, seperti pejabat Disdikpora, perwakilan CK, peserta program. Dalam menentukan informan, peneliti menggunakan teknik purposive sampling, yaitu pemilihan narasumber secara sengaja berdasarkan relevansi mereka terhadap isu yang dikaji. Informan yang dipilih terdiri dari berbagai aktor yang terlibat secara langsung atau memiliki pengetahuan mendalam mengenai kerja sama antara Disdikpora dan CK. Para informan terdiri dari pihak pemerintah (Disdikpora, DPRD, perangkat desa), pihak CK (pendiri dan pelaksana program), serta penerima manfaat seperti pemuda, mentor, dan mitra kerja sama lainnya.

Selain itu, teknik studi dokumen digunakan untuk melengkapi data empiris. Dokumen yang dikaji mencakup Memorandum of Understanding (MoU), proposal program, laporan kegiatan, catatan rapat, dan publikasi media tentang program kerja sama antara CK dan Disdikpora. Studi ini penting untuk memverifikasi data dari narasumber dan mengidentifikasi kerangka formal yang melandasi kerja sama kelembagaan tersebut.

Analisis data dilakukan melalui pendekatan yang dikembangkan oleh Stake (1995), yaitu categorical aggregation dan direct interpretation.

Peneliti mengumpulkan data berdasarkan kategori tematik tertentu seperti peran aktor, efektivitas lembaga, dan bentuk kerja sama, lalu menarik interpretasi langsung terhadap peristiwa atau fenomena yang diamati. Tujuan dari teknik ini adalah untuk menemukan pola atau tema dominan yang dapat menjelaskan bentuk relasi kuasa dalam kerja sama antara aktor informal dan formal.

Seluruh proses analisis dilakukan secara iteratif, mulai dari transkripsi wawancara, pengodean data, hingga penarikan simpulan berdasarkan pemaknaan yang bersifat interpretatif. Untuk menjamin validitas data, peneliti menggunakan teknik triangulasi sumber. Data dari wawancara dibandingkan dengan data observasi dan dokumen, guna mengidentifikasi konsistensi maupun ketidaksesuaian informasi yang diperoleh. Teknik triangulasi ini memperkuat kredibilitas temuan, serta membantu memastikan bahwa simpulan yang dihasilkan benar-benar mencerminkan kondisi empiris yang terjadi dalam praktik kerja sama antara CK dan Disdikpora. Dengan metode yang telah dirancang secara sistematis ini, diharapkan penelitian mampu memberikan gambaran yang tajam dan menyeluruh mengenai dinamika relasi informal-formal

dalam konteks pembangunan daerah, serta memberikan kontribusi teoretik maupun praktis dalam memahami posisi dan peran aktor non-negara dalam tata kelola kebijakan publik.

PEMBAHASAN

Awal Mula Kerjasama Dinas Pendidikan Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Pandeglang dengan Cendekiawan Kampung

Cendekiawan Kampung (CK) adalah organisasi masyarakat yang didirikan pada 18 Maret 2019 dengan tujuan mengembangkan kemampuan kepemimpinan pemuda desa melalui pendidikan tinggi. Organisasi ini menyebut para penerima manfaatnya sebagai "Genius Kampung", yang diposisikan sebagai penggerak perubahan lokal (Cendekiawan Kampung, 2024). Organisasi ini dimulai di Provinsi Banten, kemudian berkembang ke wilayah lain, seperti Provinsi Maluku dan Papua Barat. Status hukum CK diakui melalui Keputusan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-0012613.AH.01.04 Tahun 2019 (Cendekiawan Kampung, 2024). Pada tahap awal, CK memberikan beasiswa kepada 11 mahasiswa dan membangun Rumah Genius Kampung di Kabupaten Lebak. Momentum penting dalam sejarah

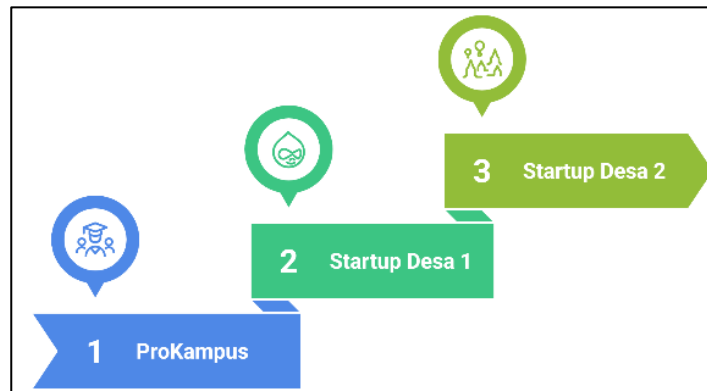
pendirian CK bermula ketika pendiri CK mengalami kerusakan mesin saat hendak bertemu dengan calon penerima beasiswa pertama yang kemudian ditetapkan sebagai hari ulang tahun CK (Wawancara pribadi, 5 Juni 2025).

Di daerah Pandeglang, CK memutuskan untuk menjalin kerjasama dengan Dinas Pendidikan Kepemudaan dan Olahraga (Disdikpora) didasari tiga alasan utama. Pertama, CK berkonsentrasi untuk menyiapkan talenta sebagai bentuk pembangunan kawasan. CK melakukan pembangunan di Pandeglang melalui pendekatan "human", karena pihak formal seperti pemerintah dan pihak lainnya yaitu swasta menggunakan pendekatan dengan basis anggaran. Hakikatnya, CK fokus mengembangkan pembangunan melalui aktor serta menyiapkan aktor perubahan di kawasan. Namun, secara historis kerjasama ini dapat terjalin Karena jumlah penerima beasiswa di Pandeglang meningkat pesat, CK menarik perhatian pemerintah daerah setempat. Salah satu anggota pemerintah daerah, kemudian mempertemukan CK dengan bupati Pandeglang, Irna Narulita sehingga menjadi bagian dari program pendidikan lokal sebagai mitra strategis.

Meskipun CK adalah organisasi independen, programnya telah disetujui oleh Dewan Kabupaten Pandeglang melalui kebijakan Pro-Kampus yang tercantum dalam RPJMD 2021–2026. Bupati telah menyatakan di berbagai forum bahwa beasiswa ini merupakan bagian dari upaya pemerintah, (wawancara, 5 Juni 2025). Pemerintah merupakan aktor pemilik kewenangan dalam regulasi dan swasta menjadi pihak kedua yang telah menyiapkan dana yang memadai. Melalui kondisi tersebut, CK hadir dengan sejumlah konsep program yang akan disampaikan kepada pihak pemerintah maupun swasta untuk pada akhirnya memiliki satu tujuan yang sama untuk membangun SDM di Pandeglang.

Alasan kedua, karena di Disdikpora Pandeglang memuat bidang kepemudaan dan CK menyiapkan aktor-aktor dari kalangan muda. Alasan terakhir karena terdapat MoU antara CK dengan Pemerintah Kabupaten Pandeglang yang berupaya untuk mengembangkan SDM di bidang kepemudaan berdasarkan kebutuhan dari wilayah di Pandeglang. Awalnya di tahun 2019, CK menjamah hal-hal yang tidak tersentuh oleh pemerintah Pandeglang. Tepat satu tahun setelahnya, CK menandatangani MoU kerjasama dengan pihak pemerintah. Awal mula kerjasama yang baik antara CK dan Pandeglang terlihat dari program-program yang telah diformulasikan hingga terwujud.

Gambar 3. Program-Program CK dengan Disdikpora



Sumber: Penulis, 2025

Program-program yang dilakukan oleh CK dan Disdikpora terlihat seperti gambar diatas, salah satunya adalah program ProKampus dalam konteks Beasiswa Pandeglang Berkah. Setelahnya, disusul dengan Startup Desa 1 di tahun 2024 dan Startup Desa 2 yang masih berjalan hingga saat ini (Putri & Mulyadi, 2022). Pada hakikatnya, pemerintah selalu aktor formal tidak dapat berjalan sendiri dalam membangun kawasan berbasis SDM terutama di daerah Pandeglang, maka demikian hadirilah pihak swasta serta CK untuk menopang keberlangsungan tujuan pemerintah.

Klasifikasi Konsep Formal dan Informal Aktor dalam Kerjasama CK dan Disdikpora Kabupaten Pandeglang

Berdasarkan Helmke (2004) *informal institutions as socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and*

enforced outside of officially sanctioned channels. By contrast, formal institutions are rules and procedures that are created, communicated, and enforced through channels widely accepted as official. This includes state institutions (courts, legislatures, bureaucracies) and state-enforced rules (constitutions, laws, regulations). Klasifikasi ini juga mempertimbangkan atas kondisi dimana aturan yang mengikat lemah sehingga penyalahgunaan wewenang terjadi kasus tersebut yang menyebabkan klasifikasi atas formal dan informal aktor dalam diskursus ini yaitu Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga dan Cendekiawan Kampung perlu menimbang perilaku bukan hanya identitas simbolik saja.

Penekanan atas aturan yang terjadi di luar jalur resmi yang mencakup pengadilan, legislatif, birokrasi, konstitusi, undang-undang, peraturan juga perilaku selama kerjasama ini terjalin (Patonengan & Setiawan, 2021).

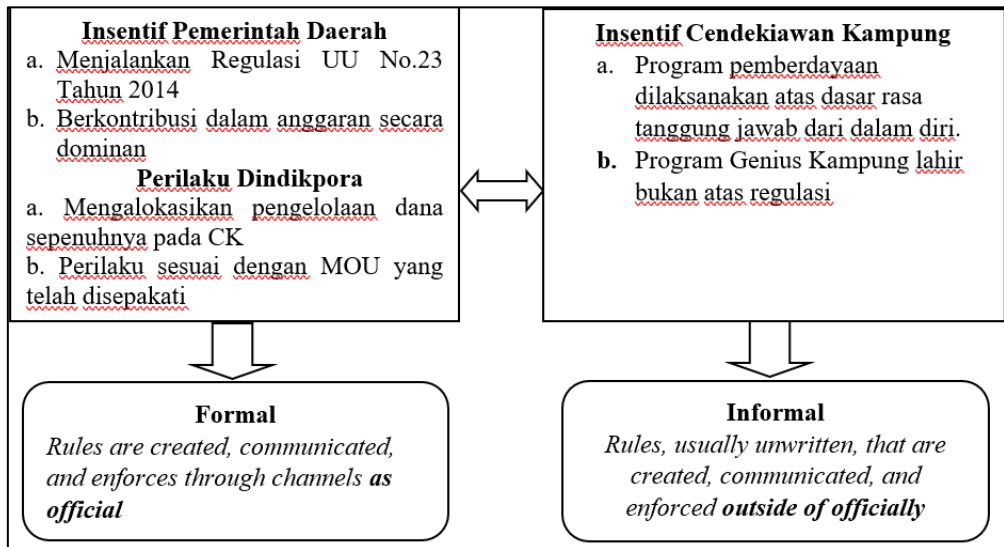
Proses pelaksanaan program yang bermula sebagai dukungan simbolik atas agenda *branding* politik yang secara perlahan mendesak Pemerintah Kabupaten Pandeglang bekerjasama dengan LSM Cendekiawan Kampung. Kontribusi kedua pihak merupakan dasar analisis yang perlu ditekankan, peran pemerintah Kabupaten Pandeglang dalam menghadirkan citra positif (Purwo & Puspasari, 2020) membuat manifestasi atas dukungan terhadap pembangunan khususnya yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 perlu dilaksanakan sehingga insentif untuk memberikan dukungan berupa promosi serta dana dilakukan (Subianto & Irawan, 2022)

Kemudian, dalam memandang peran CK sedari awal jelas adalah aktor yang hadir diluar pengadilan, legislatif, birokrasi atau bahkan tidak berwenang dalam konstitusi, undang-undang, peraturan menempatkan aktor ini berusaha berdasarkan basis kekuatan mandiri. Belum lagi, CK dalam konteks pelaksanaan agenda pembangunan manusia awalnya hadir atas rasa tanggung jawab yang secara inheren hadir dalam

diri pendiri CK bukan atas kewajiban memenuhi regulasi. Oleh karena itu, jelas perbedaan insentif dalam pelaksanaan program pembangunan manusia antara Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Pandeglang dengan Cendekiawan Kampung.

Klasifikasi ini juga perlu didasari atas perilaku dari pemerintah daerah. Penekanan terhadap Pemerintah Daerah menjadi penting sebagai aktor yang dapat saja bergeser menjadi institusi yang justru keluar dari aturan formal, sehingga pandangan pada lembaga daerah satu ini dalam momentum pelaksanaan program Pro-Kampus maupun Startup Desa sejauh perjalanannya masih berada dalam jalur hukum yang telah ditentukan dalam bentuk kebijakan dan penempatan program dalam RPJMD 2020-2025. Pemerintah daerah lewat Disdikpora belum masuk dalam lingkaran korupsi yang menjadi perilaku yang keluar dari aturan formal (helmke, 2004) sehingga pemerintah masih berjalan sesuai dengan rutanya. Dalam memudahkan klasifikasi antara formal dan informal aktor dalam penelitian penulis menyajikan ilustrasi berikut.

Gambar 4. Klasifikasi Formal dan Informal Aktor



Sumber: Helmke, 2004, diolah oleh Penulis 2025

Berdasarkan ilustrasi tersebut penulis menempatkan pemerintah daerah Kabupaten Pandeglang khususnya Disdikpora sebagai aktor formal atas pemenuhan kriteria helmke (2004) hingga ke pola perilaku. Sedangkan aktor informal dalam kerjasama ini diisi oleh Cendekiawan Kampung yang menjalankan segala bentuk kegiatan diluar kewajiban konstituen semata. Klasifikasi ini penting guna memudahkan pola hubungan antara aktor formal dan informal yang menjadi poros pembahasan penelitian sehingga analisis terkait penakaran pola yang mendominasi kasus kerjasama ini akan menjadi bagian penting untuk kedepannya mencapai idealisme hubungan formal dan informal aktor untuk

bekerjasama meningkatkan taraf kehidupan.

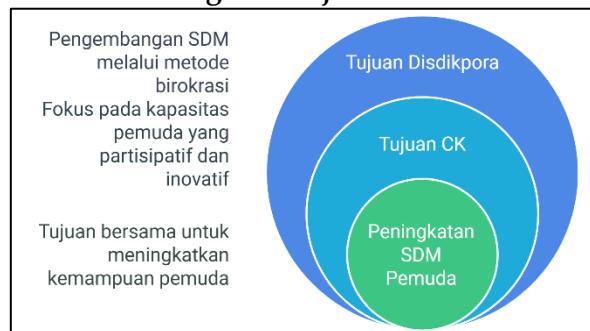
Analisis Pola *Complementary* dalam Kerjasama CK dan Disdikpora Kabupaten Pandeglang

Pemikiran yang dikembangkan oleh Helmke dan Levitsky (2004) terkait hubungan formal dan informal, terkhususnya dalam tipologi *complementary* (Helmke & Levitsky, 2004) mengungkapkan bahwa relasi *complementary* menyertakan tiga syarat utama yang dijadikan tanda bahwa aktor formal dan informal mencerminkan relasi tersebut. Syarat pertama menekankan pada eksistensi tujuan yang konvergen antara aktor formal dan informal. Setelahnya, syarat kedua menelisik bahwa kehadiran aktor

formal harus berjalan serta berfungsi secara efektif. Syarat ketiga menegaskan bahwa aktor informal harus memainkan peran untuk melengkapi fungsi pemerintah, bukan menggantikan fungsi dari aktor formal. Pada akhirnya indikator relasi *complementary* memusatkan bahwa aktor informal hadir sebagai mitra penunjang atau katalis dalam menopang kelembagaan formal yang telah diwujudkan secara efektif. Secara

implisit, ketiga syarat dalam indikator relasi *complementary* harus hadir secara bersamaan untuk dapat dikategorikan sebagai cerminan relasi *complementary* (Helmke & Levitsky, 2004). Pada lensa daerah Pandeglang, syarat konvergensi tujuan dapat terlihat secara normatif yaitu dipertemukan dalam satu bingkai pengembangan SDM, terutama para pemuda.

Gambar 5. Konvergensi Tujuan CK dan Disdikpora



Sumber: Penulis, 2025

Gambaran di atas memperlihatkan titik temu tersebut, formalitas dalam administratif dan tidak menunjukkan kekuatan kerja sama secara institusional. CK menerapkan pendekatan penguatan kapasitas berbasis aktor kawasan berupa pemuda sebagai *agen of change*. Pada sisi yang berbeda, Disdikpora bergerak dalam konstruksi birokratis yang mengandalkan basis anggaran dan kegiatan rutin, bukan bersandar pada inovasi sosial yang partisipatif. Perbedaan

basis pendekatan tersebut membentuk relasi yang terlihat konvergen pada realitasnya menyimpan divergensi diplomatis. Situasi ini, menunjukkan bentuk *normative convergence without operational coherence*, yang mana terselip kesamaan tujuan, akan tetapi tidak diikuti dengan keselarasan basis pendekatan dan sistem kerja antar aktor (Agranoff & McGuire, 2003).

Selain itu, syarat lainnya dijadikan sebagai tolak ukur keefektivitasan aktor formal yang

menjadi elemen fundamental (Helmke & Levitsky, 2004). Realitasnya, syarat ini gagal terpenuhi karena melihat Disdikpora sebagai institusi formal belum bisa menjalankan fungsinya dengan baik, sehingga aktor informal yang hadir tidak sebagai basis pelengkap. Sejumlah program pembangunan SDM yang diimplementasikan dari awal MoU hingga saat ini justru yang melakukan konseptualisasi dan mobilisasi masyarakat secara dominan dilakukan oleh CK, yang mana Disdikpora hanya memainkan peran yang cenderung minim. Analisa bukti lapangan yang mendalam terlihat, bahwa program ProKampus menjadi buah dari hasil konsep dan kerangka pemikiran CK, yang mana jelas memosisikan CK sebagai inisiator serta fasilitator utama dalam penyusunan jadwal pelatihan dengan peserta, penghubungan antara peserta dengan pihak lainnya seperti mentor, penyedia beasiswa, maupun pihak kampus hingga mempraktikkan *monitoring* pasca-program. Sementara itu, Disdikpora hadir sebagai pihak yang menyediakan ruang, regulasi, anggaran, ataupun dukungan administratif (Montoya et al., 2022).

Kondisi serupa juga terjadi dalam program kedua antara CK dengan Disdikpora yaitu Startup Desa 1, yang mana CK hadir

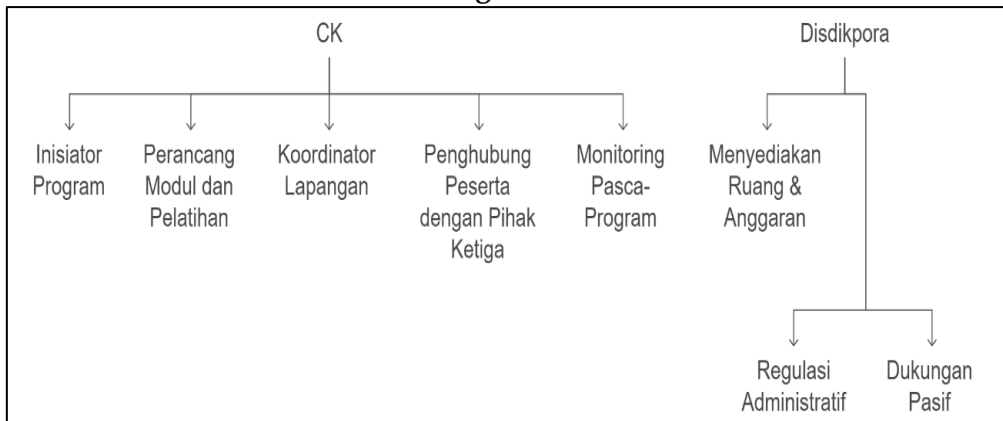
secara langsung di lapangan sebagai pihak yang mengkoordinasikan pelaksanaan program, memfasilitasi komunitas pemuda desa, hingga menciptakan ekosistem kewirausahaan sosial. Adanya keterbatasan kuantitas dan kualitas dari sisi formal untuk merekrut para peserta maupun para calon penerima beasiswa, memberikan ruang untuk CK hadir mengambil alih perencanaan program. Melihat sisi lainnya, Disdikpora cenderung terpendam peran dan fungsinya, baik di ranah teknis maupun substansi. Meskipun, terdapat beberapa narasumber dan juri yang dihadirkan dari pihak pemerintah dalam program Startup Desa 1, akan tetapi yang mengakomodasi secara keseluruhan tetap pihak informal. Hal tersebut mempertegas bahwa keberadaan institusi formal tidak berjalan secara efektif, baik dalam aspek perencanaan program maupun praktik di masyarakat.

Setelahnya, syarat terakhir memperjelas bahwa aktor informal seyogyanya hadir untuk melengkapi, bukan menggantikan peran aktor formal dalam penyelenggaraan pemerintahan. Secara implisit, kedudukan aktor informal berfungsi sebagai penopang kekurangan, bukan mengontrol peran sentral dalam pengendalian kebijakan atau distribusi sumber daya negara

(Helmke & Levitsky, 2004). Pada kerangka yang ideal, CK hanya mengisi ruang yang tidak dapat dijangkau oleh institusi formal karena terhalang anggaran maupun keterbatasan kekuasaan

dalam mengatur regulasi. Namun, faktanya CK hadir dan tetap mengkoordinasikan sistem formal sebagai penanggung jawab utama legitimasi dan mandat yang telah diberikan oleh masyarakat.

Gambar 6. Fungsi dan Peran CK dan Disdikpora dalam Program Pembangunan SDM



Sumber: Penulis, 2025

Berdasarkan gambar di atas dan berbagai perspektif narasumber dalam wawancara penelitian terlihat, bahwa terjadi pergeseran fungsi aktor informal dalam konteks relasi kerja sama antara CK dengan Disdikpora. CK tidak hanya berperan sebagai mitra pendukung pemerintah, melainkan menjadi aktor yang secara implisit mengatur arah kebijakan, merencanakan konsep program, hingga mengelola hubungan birokrasi. Hal tersebut menunjukkan bahwa CK bukan sekedar membantu dan melengkapi, akan tetapi merekonstruksi cara kerja pemerintah dari internal melalui pendekatan kedekatan basis sosial, politik, dan komunikasi

informal yang sangat kuat. Realitasnya, CK kerap kali berkomunikasi secara intens dengan para pihak dinas, dewan dan aktor pemerintah dalam bentuk negosiasi maupun *lobbying* program-program pengembangan SDM di Pandeglang. Fenomena semacam ini, populer disebut sebagai *informalized governance* (Grindle, 2007; Lowndes & Roberts, 2013).

Informalized governance merupakan kondisi ketikan pemerintah secara legal masih memegang puncak kendali kekuasaan, akan tetapi yang menentukan arah implementasi program pembangunan SDM justru berakar dari luar struktur formal. Aktor informal seperti CK

yang mulanya dimaksudkan untuk mendukung pemerintah dengan berbagai keterbatasan, kini berkembang dan membentuk sistem sendiri yang pada akhirnya "ditumpangi" oleh aktor formal (Bratton & van de Walle, 1997). Secara implisit, praktik relasi *complementary* dapat berpotensi tergelincir menjadi wujud dominasi yang dikemas dalam simbol kerja sama. Kondisi demikian, menerangkan bahwa lensa kelembagaan formal yang lemah dapat menghadirkan aktor-aktor informal yang mampu mengontrol dan mengendalikan peran utama dalam sistem formal, walaupun disusun sebagai pola kerja sama secara administratif. Maka demikian, jika ditelisik secara menyeluruh, indikator relasi *complementary* tidak berhasil hadir dalam konteks hubungan Disdikpora dan CK.

Pola Accomodating dalam Kerjasama CK dan Disdikpora Kabupaten Pandeglang

Salah satu dari empat tipologi hubungan antara institusi formal dan informal disebutkan dalam artikel "Informal Institutions and Comparative Politics" oleh Gretchen Helmke dan Steven Levitsky sebagai "akomodatif atau akomodatif." Hubungan ini terjadi ketika institusi informal berfungsi dengan baik, yang menjelaskan aturan formal ditegakkan dan

dipercaya oleh aktor. Namun, hasil yang dihasilkan oleh institusi informal sangat berbeda dari maksud sebenarnya dari institusi formal. Dengan kata lain, meskipun aturan informal ini tidak melanggar aturan formal secara eksplisit, dampaknya sangat berubah. Lembaga informal jenis ini biasanya muncul ketika aktor ini tidak menyukai hasil institusi formal. Namun, mereka seringkali tidak dapat mengubah atau melanggar aturan formal untuk menyesuaikan atau meredam efek negatifnya. (Helmke & Levitsky, 2004). Disdikpora sebagai pihak formal dan Cendekiawan Kampung sebagai pihak informal menunjukkan keakraban ini.

Selain itu, cendekiawan ini melengkapi dan mendukung program resmi Disdikpora. Dia tidak menggantikan atau menyaingi peran Disdikpora; sebaliknya, dia membantu menjalankan program pengembangan SDM dan kepemudaan, yang merupakan tanggung jawab resmi Disdikpora. Pengembangan jejaring, pendampingan langsung, dan inovasi program berbasis kebutuhan lokal adalah beberapa contoh di mana birokrasi tidak dapat sepenuhnya berfungsi (Helmke & Levitsky, 2004). Disdikpora juga mengakui keterbatasan sumber daya dan SDM pemerintah. Oleh karena itu,

mereka membutuhkan aktor seperti CK untuk menjalankan program dengan lebih efisien dan menjangkau kelompok sasaran yang lebih luas, terutama mahasiswa muda dan inovatif. Selain itu, CK selalu bekerja sama dengan disdikpora dalam setiap tahap program, mulai dari perencanaan dan pelaksanaan hingga tahap evaluasi. Sehingga tidak ada konflik peran dan tumpang tindih, keputusan strategis ini tetap dibuat dalam koordinasi Disdikpora.

Selain itu, CK ini cukup aktif menyesuaikan jadwal dan kegiatan agar tidak bertentangan dengan agenda Disdikpora. Ini menunjukkan bahwa ada penyesuaian untuk memastikan program mereka berjalan lancar dan efektif. Selain itu, CK berfungsi sebagai fasilitator dan inovator. CK diberi kepercayaan penuh untuk mengelola proses seleksi dan pelaksanaan program secara teknis. Namun, mereka tetap dalam kerangka dan tujuan besar yang telah ditetapkan oleh Disdikpora. CK mengelola proses seleksi peserta, pengelolaan proposal, dan pelaksanaan program bootcamp ini, semuanya tetap di bawah pengawasan dan penilaian bersama. Selain itu, CK berfungsi sebagai fasilitator yang menghubungkan kebutuhan pemerintah daerah dengan potensi pemuda di tingkat bawah. Ini juga membawa inovasi dalam pendekatan pelatihan, pendampingan, dan publikasi hasil program. Tidak ada keinginan CK untuk mengambil

alih tugas Disdikpora, dan Disdikpora tidak merasa terancam oleh kehadiran CK (Hamid, 2020).

Karena keduanya saling melengkapi, CK mengisi celah birokrasi, sedangkan Disdikpora memberikan legitimasi, dukungan administratif, dan akses ke sumber daya pemerintah. Disdikpora juga memberikan peluang untuk bekerja sama dengan pihak-pihak informal lainnya. Namun, Disdikpora menilai bahwa CK ini lebih aktif dan konsisten dalam pengembangan SDM dan kepemudaan Pandeglang. Selain itu, evaluasi ini dilakukan secara terbuka dan adaptif selama kerja sama terjadi atau berlangsung. Hubungan antara Disdikpora dan CK ramah. Disdikpora mengakui bahwa aktor informal seperti CK diperlukan untuk menjalankan program-program yang tidak dapat dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah.

Selain itu, CK ini tidak bermaksud untuk menggantikan pemerintah itu sendiri; sebaliknya, itu ingin bekerja sama dengan Disdikpora, lembaga swasta, dan masyarakat sipil. Ini menunjukkan pengakuan terhadap peran masing-masing aktor dan penyesuaian peran untuk mencapai tujuan pembangunan wilayah ini. Selain itu, CK ini menjelaskan bahwa proses kerja sama ini dimulai dengan lobi informal, seperti melalui WhatsApp dan ngopi, yang kemudian dituangkan ke dalam MoU formal. Proses ini juga membutuhkan beberapa

pertemuan dan negosiasi yang intens untuk mencapai formalitas. Kedua belah pihak berusaha untuk mengubah kepentingan dan peran mereka. CK ini berpendapat bahwa pemerintah ini tidak dapat berjalan sendiri karena keterbatasan sumber daya dan kemampuan, sementara CK tidak memiliki dana, tetapi mampu menyiapkan program dan memilih aktornya.

Selain itu, CK ini membantu proses yang pemerintah tidak dapat melakukan secara optimal, seperti promosi dan pelaksanaan program, tanpa benar-benar mengambil alih peran pemerintah itu sendiri. Selain itu, CK ini memberikan penghormatan yang cukup besar dan jelas kepada para juri dan narasumber dinas, membuat mereka merasa dihargai dan termotivasi. Ini menunjukkan bagaimana strategi CK berubah untuk mempertahankan hubungan yang baik dan produktif dengan pemerintah sambil membangun kepercayaan dan komitmen bersama. Selain itu, CK terus membangun hubungannya secara informal dan formal dengan DPRD, Bappeda, dan berbagai bagian pemerintah lainnya. Meskipun ada beberapa masalah, seperti sikap menolak dan ketidakmampuan beberapa pejabat, CK ini tetap fokus pada pembuatan program dan menjaga hubungan yang fleksibel agar

kerja sama ini dapat berlanjut dan memiliki dampak.

Dari pihak CK sendiri mengadopsi sebuah strategi yang berbeda dengan LSM lain yang memang seringkali konfrontatif. CK ini memilih untuk memviralkan hal hal yang positif dari pemerintah, memberikan penghargaan, dan juga membangun sebuah branding daerah baik. Hal ini menunjukkan penyesuaian dari strategi yang membuat pemerintah ini merasa cukup dihargai dan juga lebih terbuka untuk melakukan kerja sama. Hubungan CK dan juga Disdikpora ini ditandai dengan adanya pengakuan peran dari masing masing aktor, dan juga adanya sebuah penyesuaian strategi dan juga peran untuk sinergi, kolaborasi yang cukup intens melalui negosiasi formal dan juga informal. Pihak CK ini juga menegaskan bahwasanya CK ini tidak hanya menjalankan program tetapi juga menjaga supaya semua pihak yang terlibat ini 'happy' dan juga terlibat aktif, termasuk dari mengatur agar pejabat dinas ini diikutsertakan dalam seluruh proses pengambilan keputusan dan juga dalam pelaksanaan program.

CK juga menunjukkan kesadaran untuk mengatur siapa yang tepat untuk mengelola program ini agar tidak terjadi konflik internal. Pendekatan manajemen konflik yang mana

mengedepankan dialog dan juga penyesuaian peran ini sangat konsisten dengan indikator *accommodating*, dimana aktor formal dan juga informal ini berusaha untuk bisa menyesuaikan diri dan juga menyelesaikan masalah secara bersama sama tanpa konfrontasi yang merusak hubungan. Dimana CK ini juga membantu mengisi kekurangan dari pemerintah itu sendiri tanpa mengambil alih peran pemerintah itu sendiri. Dari pihak pemerintah sendiri juga memang menyiapkan anggaran dasar dan juga legitimasi, sementara itu dari pihak CK ini mengoptimalkan penggunaan dana yang ada dan mencari tambahan dari sektor lain.

Fleksibilitas dan adaptasi dalam pengelolaan sumber daya ini merupakan salah satu karakteristik dari *accommodating* itu sendiri, dimana kedua belah pihak ini saling menyesuaikan kapasitas dan juga peran demi keberhasilan program itu sendiri. CK ini memiliki peran yang cukup penting sebagai penghubung antara berbagai tingkat pemerintahan dan masyarakat, menjembatani kebutuhan warga dengan kebijakan pemerintahan.

Pola Relasi *Substitutive* dalam Kerjasama CK dan Disdikpora Kabupaten Pandeglang

Kerja sama antara Disdikpora Cendekiawan Kampung (CK) pada awalnya dikonstruksikan sebagai bentuk kolaborasi kelembagaan yang saling menguatkan, dalam realitas

pelaksanaannya justru menunjukkan pergeseran arah menuju pola relasi yang asimetris dan tidak setara. Alih-alih menjadi mitra pendukung, CK secara bertahap memposisikan diri sebagai aktor dominan yang tidak hanya melengkapi, tetapi mengambil alih fungsi-fungsi strategis yang seharusnya dijalankan oleh institusi formal. Hal ini tampak jelas dalam pelaksanaan program-program utama seperti *ProKampus* dan *Startup Desa 1*, di mana CK tampil sebagai perancang kebijakan, pelaksana teknis, sekaligus pengendali substansi program, sementara Disdikpora hanya menjalankan fungsi administratif dan simbolik. Kondisi ini menggambarkan terjadinya *displacement of authority*, dimana otoritas kelembagaan formal tergeser oleh kekuatan operasional aktor informal yang lebih adaptif dan responsif terhadap kebutuhan lokal.

Dalam implementasi program *ProKampus*, Cendekiawan Kampung (CK) menunjukkan peran yang sangat dominan dalam keseluruhan tahapan pelaksanaan. CK bertindak sebagai aktor utama sejak proses konseptualisasi ide hingga pada fase implementasi teknis dan monitoring pasca-program. Mereka menyusun kurikulum pelatihan, melakukan seleksi peserta, mengatur alur kegiatan, serta menjalin kolaborasi dengan berbagai pihak eksternal seperti mentor, penyedia beasiswa, hingga institusi

pendidikan tinggi. Sementara itu, peran Disdikpora dalam program yang sama terlihat sangat terbatas dan bersifat administratif semata. Keterlibatan mereka hanya pada penyediaan fasilitas, legalitas, serta alokasi anggaran dasar tanpa peran aktif dalam desain program maupun evaluasi kebijakan. Tidak ada indikasi bahwa Disdikpora memberikan masukan substantif terhadap materi pelatihan, menentukan indikator keberhasilan, ataupun mengarahkan agenda kelembagaan. Hal ini memperlihatkan bahwa secara fungsional, institusi formal telah mengalami degradasi peran, menjadi hanya sekadar fasilitator pasif dalam inisiatif yang dipimpin oleh aktor informal.

Pola serupa juga tercermin dalam pelaksanaan program *Startup Desa 2*, di mana CK kembali menjadi pelaksana utama di tingkat akar rumput. Mereka hadir langsung di lapangan untuk mengorganisir komunitas pemuda desa, memfasilitasi ekosistem kewirausahaan sosial, serta membangun jejaring antar-pemangku kepentingan. Di sisi lain, Disdikpora kembali memainkan peran minor, yang hanya muncul dalam kegiatan seremonial atau sebagai pengamat dalam proses teknis yang sudah terlebih dahulu diatur oleh CK. Meskipun secara struktural Disdikpora memiliki otoritas

formal, namun dalam praktiknya institusi ini justru menjadi subordinat dari agenda yang ditentukan dan dikelola oleh CK, yang beroperasi dengan logika kerja yang lebih responsif dan adaptif.

Dalam tipologi Helmke & Levitsky (2004), relasi *substitutive* (pengganti) muncul ketika: "*Institusi informal muncul untuk menggantikan institusi formal yang tidak efektif atau gagal, dan menjalankan fungsi yang secara ideal dilakukan oleh aktor formal.*"

Terdapat tiga indikator utama dari relasi substitutive yang dapat digunakan untuk menganalisis kasus CK-Disdikpora: Pertama, kegagalan fungsi institusi formal secara struktural menjadi landasan utama mengapa pola relasi substitutive antara Disdikpora dan CK dapat terbentuk. Disdikpora sebagai lembaga formal pemerintahan di bidang kepemudaan mengalami berbagai keterbatasan mendasar, baik dalam hal kualitas sumber daya manusia, rendahnya kapasitas inovatif, maupun lemahnya efektivitas teknis dalam perencanaan dan pelaksanaan program. Kinerja kelembagaan yang idealnya mengandalkan peran aktif dalam merancang dan mengimplementasikan kebijakan pengembangan SDM pemuda justru terkendala oleh logika birokrasi yang kaku dan sangat

bergantung pada pola anggaran tahunan. Ketergantungan ini membatasi ruang gerak Disdikpora untuk beradaptasi dengan kebutuhan dinamis di tingkat masyarakat.

Kedua, dominasi peran Cendekiawan Kampung (CK) dalam berbagai program menunjukkan bahwa aktor informal ini telah mengambil alih fungsi-fungsi utama yang secara normatif merupakan tanggung jawab institusi formal. Dalam pelaksanaan program *ProKampus* dan *Startup Desa 1*, CK tidak hanya berpartisipasi sebagai mitra pelengkap, tetapi secara aktif menjadi inisiator sekaligus pelaksana utama yang mengarahkan keseluruhan proses. CK merancang kurikulum pelatihan, menyusun metode seleksi peserta, membangun relasi kelembagaan dengan kampus dan penyedia beasiswa, serta menghubungkan para peserta dengan mentor profesional. Selain itu, CK juga menangani aspek teknis pelaksanaan secara penuh, mulai dari pengaturan waktu, logistik, hingga evaluasi pasca-program. Fungsi-fungsi ini sejatinya berada dalam domain kerja institusi formal seperti Disdikpora, namun dalam praktiknya justru dijalankan sepenuhnya oleh CK.

Ketiga, terdapat ketiadaan kontrol serta absennya kepemimpinan substantif dari institusi formal, dalam hal ini Disdikpora Kabupaten Pandeglang. Secara administratif, Disdikpora memang masih

memegang kewenangan legal sebagai lembaga pemerintah yang bertanggung jawab atas pengembangan kepemudaan dan sumber daya manusia. Namun, dalam praktik lapangan, kewenangan tersebut tidak diiringi dengan kapasitas substantif untuk memimpin, mengarahkan, atau mengendalikan pelaksanaan program-program yang dijalankan bersama aktor informal. Disdikpora kerap kali hanya berperan sebagai pemberi stempel legalitas atau penyedia fasilitas administratif, tanpa keterlibatan aktif dalam tahap-tahap krusial seperti perumusan kebijakan, pemilihan metode pelatihan, ataupun pengawasan mutu program.

Situasi ini menggambarkan apa yang disebut oleh Helmke dan Levitsky (2004) sebagai bentuk *delegitimasi implisit terhadap institusi formal*, yakni ketika peran aktor formal secara bertahap digantikan oleh kekuatan aktor informal yang lebih aktif dan substansial. Dalam konteks ini, Disdikpora tetap memegang struktur legal, namun kehilangan kapasitas untuk mengoperasionalkan fungsi kelembagaannya. Sementara itu, CK mengambil alih kontrol substantif atas proses pembangunan SDM, baik dari sisi konsep, pelaksanaan, hingga evaluasi. Dengan kata lain, terjadi *displacement of authority*, dimana kekuasaan yang semestinya berada dalam domain institusi pemerintah telah bergeser ke

tangan aktor informal. Relasi seperti ini mengindikasikan bahwa kerja sama yang dibangun tidak berlangsung dalam kerangka simetris, melainkan sudah memasuki fase dominasi satu pihak yang berjalan secara informal namun sistemik.

Dengan terpenuhinya ketiga indikator tersebut yakni kegagalan fungsi institusi formal secara struktural, pengambilalihan peran strategis oleh aktor informal, serta ketiadaan kontrol dan kepemimpinan substantif dari pihak formal dapat disimpulkan bahwa hubungan antara Disdikpora dan Cendekiawan Kampung (CK) mengarah pada pola relasi *substitutive* sebagaimana dijelaskan oleh Helmke dan Levitsky (2004). Dalam kondisi di mana kelembagaan formal melemah dan tidak mampu menjalankan fungsinya secara efektif, aktor informal yang memiliki kapasitas lebih adaptif, fleksibel, dan responsif terhadap kebutuhan lokal cenderung mengisi kekosongan tersebut. Meskipun relasi ini secara kasatmata masih dibingkai dalam kemasan kerjasama administratif yang tampak harmonis, pada kenyataannya fungsi substantif institusi formal telah digantikan oleh kekuatan informal.

Pola *Competing* Semu dalam Pelaksanaan Pemuda Pelopor 2024 dan Startup Desa II

Dinamika proses kerjasama adalah hal yang pada akhirnya terus akan terjadi (Suparman dkk, 2021) begitu juga pada proses pelaksanaan program dalam pengembangan manusia oleh disdikpora Kabupaten Pandeglang bersama Cendekiawan Kampung. Dinamika ini dapat tercipta ketika dalam prosesnya terdapat perbedaan perspektif dalam mekanisme mana yang lebih baik guna mencapai tujuan program (Matin dkk, 2025). Pertentangan yang terjadi tersebut pada akhirnya menghantarkan analisis terhadap sejauh mana pola hubungan *competing* termanifestasikan dalam proses kerjasama berlangsung.

Meskipun tidak secara nyata terlihat dalam proses penyelenggaraan, konflik lembaga formal dan informal terjadi sehingga lembaga yang awalnya formal berdasar sifat organisasi mulai membelot menonjolkan pola informal aktor dalam konteks negatif. Berporos pada pandangan Helmke & Levitsky (2004) pola *competing* terjadi ketika informal saling bersaing dengan cara yang tidak sesuai dengan aturan formal hal ini menempatkan institusi menjadi berindikasi pada klientelisme, patrimonialisme, klan politik, bahkan korupsi.

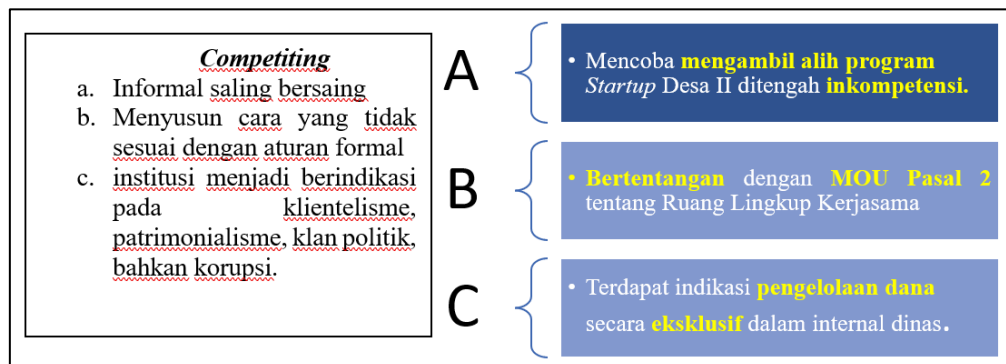
Artinya penemuan atas pola pelanggaran bagi kesepakatan yang tertuang dalam MOU yang telah disepakati oleh CK dan Pemerintah Kabupaten Pandeglang hadir sebagai anomali dalam proses kerjasama ini.

Gambaran atas perilaku pelanggaran aturan formal yang telah diperbuat oleh aktor dalam pemerintah Kabupaten Pandeglang akibat terjadi pergantian kepemimpinan setelah masa pilkada 2024, yang artinya struktur kekuasaan ikut berubah memperkuat kesempatan pertentangan atas kesepakatan yang telah terjalin terjadi (Aminudin, 2019). Manifestasi atas perbuatan ini adalah percobaan mengambil alih pelaksanaan *Startup* Desa II 2025 oleh oknum di dalam pemerintahan. Padahal dalam MOU Pasal 2 tentang Ruang Lingkup Kerjasama yang telah dibuat program ini menjadi kewenangan CK secara penuh dalam perencanaan hingga penyelenggaraan. Hal ini diperparah ketika oknum tersebut nyatanya tidak kompeten dalam menjalankan program pemuda pelopor yang sesungguhnya akan dilakukan transisi kepada CK. Inkompetensi tersebut terlihat pada kegagalan program yang dipegang secara penuh oleh oknum dinas dengan partisipasi yang minim, belum lagi

kenyataan bahwa ketidakmampuan perencanaan pun hadir ketika percobaan permintaan terhadap rancangan yang sepenuhnya telah diformulasikan CK.

Kasus ini menjadi cerminan penting atas ketidaksadaran oknum pemerintah dalam mengelola suatu program tetapi memaksakan diri untuk mengakuisisi dan menjadikan prosesnya kembali eksklusif dalam lingkup dinas saja. Artinya, hal ini terjadi ketika insentif akuisisi bukan lagi perihal kesadaran akan kompetensi melainkan keinginan untuk menguasai sumber daya penyokong program berlangsung yang pada saat periode pertama Pemerintah Kabupaten Pandeglang berhasil menggelontorkan dana sejumlah 200 juta. Meskipun pada akhirnya akuisisi gagal dilakukan atas proses *lobbying* yang cukup panjang yang melibatkan banyak pihak untuk dapat mencegah terjadinya penyerahan program tersebut yang sebetulnya secara regulasi dan perjanjian adalah milik CK sepenuhnya sehingga program kembali dikoordinir oleh CK. Dalam memudahkan proses dinamika anomali yang sempat eksis penulis menyajikan ilustrasi berikut.

Gambar 7. Pola *Competing Semu* pada *Startup* Desa II



Sumber: Helmke & Levitsky 2004, diolah peneliti

Permasalahan yang terjadi dalam proses keputusan atas aktor yang akan mengelola secara penuh program pengembangan manusia dalam bentuk *Startup* Desa nyatanya selaras dengan pola *competing* oleh Helmke & Levitsky 2004. Kenyataan bahwa keinginan mengambil alih ditengah MOU yang sudah disepakati bersamaan dengan inkompetensi dapat membuka celah yang lebih besar atas pola yang berujung pada ketidakefektifan pengelolaan sumber daya negara. Pola ini menggambarkan bahwa perilaku yang terjadi oleh aktor pemerintah terindikasi pada karakteristik informal secara buruk yang dapat merugikan negara bahkan keinginan eksklusifitas pengelolaan dalam *echocamber* pemerintahan saja yang selama ini justru tidak transparan, karena dengan dana yang serupa operasional bahkan benefit program tidak sebesar ketika pengelolaan oleh informal. Oleh

karena itu, persaingan disini menempatkan CK sebagai aktor informal secara lahiriah mencoba mempertahankan kedudukan dalam pengelolaan sumber daya untuk program bersamaan dengan pemerintah yang justru mulai bergeser berperilaku informal dengan pelanggaran terhadap aturan yang telah ditetapkan. Sehingga kejadian seperti ini sudah sepatutnya tidak terjadi untuk mencegah berbagai kemungkinan buruk yang tidak akan memecah permasalahan mengenai pemberdayaan masyarakat Kabupaten Pandeglang yang masih jauh dikatakan memenuhi standar.

PENUTUP

Penelitian ini mengkaji dinamika relasi antara aktor formal (Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Pandeglang) dan aktor informal (Cendekiawan Kampung) dalam pelaksanaan program pembangunan SDM, khususnya di

bidang kepemudaan. Temuan menunjukkan bahwa hubungan keduanya bersifat dinamis dan tidak tunggal, melainkan berubah-ubah mengikuti tipologi hubungan menurut Helmke dan Levitsky (2004), yaitu *accommodating*, *substitutive*, *competing*, hingga *semu komplementer*. Pada awalnya, hubungan cenderung akomodatif Cendekiawan Kampung (CK) hadir untuk melengkapi keterbatasan negara tanpa menyalahi aturan formal. Namun dalam prakteknya, CK justru memainkan peran dominan dalam desain dan pelaksanaan program strategis seperti *ProKampus* dan *Startup Desa*. Ini menandakan terjadinya substitusi, di mana kelemahan institusional Disdikpora menyebabkan peran formal tergantikan oleh inisiatif informal. Di titik tertentu, relasi bahkan berubah menjadi kompetitif. Gesekan antar aktor terlihat dalam konflik otoritas, seperti dalam kasus program *Pemuda Pelopor 2024* dan *Startup Desa II*. Temuan kunci dari studi ini adalah bahwa pola hubungan sangat ditentukan oleh efektivitas kelembagaan, dinamika kepemimpinan, dan konfigurasi kekuasaan lokal. Fenomena ini mencerminkan proses informalisasi pemerintahan ketika aktor informal mengambil alih ruang substantif kebijakan, sementara aktor formal sekadar memberi legitimasi administratif.

DAFTAR PUSTAKA

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Collaborative public management: New strategies for local governments. Georgetown University Press.
- Aminudin, A. (2019). Implementation of Good Village Governance in Village Development. *Journal of Public Administration and Local Governance*, 3(1), 1-17.
- Arfandi, H. (2016). *Motif dan Strategi Gerakan Filantropi Muhammadiyah*. 1(1), 127-155.
- Bratton, M., & van de Walle, N. (1997). *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.
- Brinkerhoff, D. W. (2002). *Government-nonprofit partnership: a defining framework*. *Public Administration and Development*, 22(1), 19-30.
- Budiati, I., Wibowo, A., & Santosa, H. (2020). Kolaborasi antara aktor formal dan informal dalam tata kelola lokal yang partisipatif. *Jurnal Administrasi Publik*, 17(2), 112-124.
- Chumo I, Kabaria C, Shankland A, Igonya E, Mberu B. Complementarity of formal and informal actors and their networks in support of vulnerable populations in informal settlements: Governance diaries approach. *Front Public*

- Health. 2023 Jan 27;10:1043602. doi: 10.3389/fpubh.2022.1043602. PMID: 36777785; PMCID: PMC9911518.
- Creswell, J. W. (2014). *RESEARCH DESIGN Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (4th ed.). SAGE Publications Inc.
- Dewi, N. L. Y. (2019). Dinamika collaborative governance dalam studi kebijakan publik. *Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial*, 3(2), 200-210.
- Görxhani K, Cichocki S. Formal and informal institutions: understanding the shadow economy in transition countries. *Journal of Institutional Economics*. 2023;19(5):656-672. doi:10.1017/S1744137422000522
- Grindle, M. S. (2007). *Going local: Decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Princeton University Press.
- Hamid, S. Al. (2020). *Pengelolaan Program Corporate Social Responsibility dalam Perspektif Governance*. 13, 54–68.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*. 2(4).
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*.
- Perspectives on Politics, 2(4), 725–740.
- Imansyah, A., Rahman, T., & Sari, M. (2022). Ketimpangan relasi dan partisipasi dalam tata kelola program pembangunan desa. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 26(1), 51–67.
- Karim, S. (2022). Otonomi Desa dan Pergeseran Kekuasaan Elit Lokal. *Vox Populi*, 5(1), 94-107.
- Labolo, M. (2023). *Memahami ilmu pemerintahan*. PT. RajaGrafindo Persada-Rajawali Pers.
- Lestari, R. A. (2023). Tantangan Desentralisasi Fiskal. *JURNAL ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK*, 3(1).
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Palgrave Macmillan.
- Mahmud, F. L., & Ardianto, H. T. (2020). Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik (Studi Kasus Kebijakan Permukiman di Provinsi DKI Jakarta). *Journal of Politic and Government Studies*, 9(02), 231-240.
- Maliki, Z. (2018). *Sosiologi politik: makna kekuasaan dan transformasi politik*. Ugm Press.
- Matin, H. N. A., Darmawan, C., & Bestari, P. (2025). Civic

- Governance and Good Governance: Dinamika Kebijakan Desentralisasi Pendidikan Di Era Otonomi Daerah. *Integralistik*, 36(1).
- Pabia, N., Yusuf, F., & Hamid, R. (2022). Kolaborasi pemerintah dan komunitas lokal dalam pengelolaan program berbasis masyarakat. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 13(3), 223-236.
- Patonengan, J., & Setiawan, I. (2021). Pengembangan Sumber Daya Manusia Melalui Peningkatan Kompetensi Pegawai Negeri Sipil Pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro Provinsi Sulawesi Utara. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Suara Khatulistiwa*, 6(2), 149-159.
- Peters, B. G. (2019). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism* (4th ed.). Edward Elgar.
- Purwo, R. H. S., & Puspasari, D. (2020). Peran Humas Dalam Meningkatkan Citra Positif Pada Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Provinsi Jawa Timur. *Jurnal Pendidikan Administrasi Perkantoran (JPAP)*, 8(3), 458-467.
- Putri, A. R., & Mulyadi, M. (2022). Kolaborasi Pemerintah dan Lembaga Nonformal dalam Pemberdayaan Pemuda: Studi pada Program Startup Desa. *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Politik Lokal*, 5(1), 45-58.
- Rachman, C. I. (2023). Korelasi Konsep Negara Kesejahteraan Menurut Gøsta Esping-Andersen Dengan Pancasila Dalam Pengaturan Otonomi Daerah Di Indonesia. *Jurnal Aktualisasi Pancasila*, 1(1), 9-13.
- Rusfiana, Y., & Supriyatna, C. (2021). Memahami Birokrasi Pemerintahan dan Perkembangannya.
- Sekarjati, R., Lestari, D., & Nugraha, Y. (2023). Kepemimpinan kolaboratif dalam tata kelola pembangunan desa: Studi kasus desa wisata. *Jurnal Kepemimpinan dan Pemerintahan Desa*, 8(1), 17-30.
- Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. SAGE Publications Inc.
- Sugiartha, I. N., Putra, A. A., & Marlina, N. (2023). Collaborative governance sebagai pendekatan dalam membangun sinergi antar aktor dalam tata kelola lokal. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 15(1), 75-90.
- Sugiyono. (2013). *Metode penelitian pendidikan pendekatan kuantitatif, kualitatif dan R&D*. Alfabeta.
- Suparman, S., Oruh, S., & Agustang, A. (2021). Dinamika Sosial Kelompok Tani (Studi Kasus Petani Bawang Merah Desa

*Galuh D. Wardanni, Yolanda Mazmuria, Farda Fahira, Dita Amalia, Mahpudin:
Menakar Pola Hubungan Aktor Informal dan Formal: Studi Kasus Kerjasama
Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Pandeglang dan Yayasan
Cendekiawan Kampung*

perangian Kecamatan
Baraka Kabupaten
Enrekang). *JlIP-Jurnal Ilmiah
Ilmu Pendidikan*, 4(6), 406-
414.

Yunanto, S. E. (2021). Merebut
Pemerintah Untuk
Kedaulatan Rakyat.
*Governabilitas Jurnal Ilmu
Pemerintahan Semester*, 2(2).