

Jurnal Agregasi

Aksi Reformasi Government dalam Demokrasi

Volume 7 / Nomor 1 / Tahun 2019 / Hal. 1 - 110

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BANDUNG BARAT CA'ANG BIDANG
PENDIDIKAN DI KABUPATEN BANDUNG BARAT**

Albert Januar Christian, dkk

ANALISIS *POLICY NETWORKS*: UTILITAS DAN LIMITASI

Auradian Marta dan Leo Agustino

**KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DALAM PENGURUSAN IZIN
MENDIRIKAN BANGUNAN DI KOTA CIMAHI**

Fajri Miftahuddin, dkk

**MENALAR DILEMA AKTOR DAN MODEL KERJASAMA DALAM
KERJASAMA PEMERINTAH-SWASTA**

Hanantyo Sri Nugroho

**INOVASI PEMERINTAH DESA DLINGO DALAM MEWUJUDKAN
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MELALUI DESA MART TAHUN 2017**

Indah Putri Rengganis dan Muhammad Eko Atmojo

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELAKSANAAN E-GOVERNMENT DI
DESA SAYANG KABUPATEN SUMEDANG**

Indra Gunawan Wibiksana

JURNAL AGREGASI: Aksi Reformasi Government dalam Demokrasi

Merupakan Jurnal Ilmiah berkala yang diterbitkan dua kali setahun pada Bulan Mei dan Nopember oleh Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Unikom. Jurnal Agregasi memuat berbagai hasil penelitian, konsep atau gagasan pemikiran yang terkait dengan reformasi pemerintahan.

KETUA EDITOR

Dewi Kurniasih, Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Unikom
(Scopus ID: [57199685060](#), Orcid ID: [0000-0002-4921-2093](#), [Google Scholar](#), Sinta ID: [259139](#))

ANGGOTA

1. Nia Karniawati, Universitas Komputer Indonesia
([Google Scholar](#), Sinta ID: [259065](#))
2. Nuning Kurniasih, Universitas Padjadjaran, Indonesia
(Scopus ID: [57200989264](#), [Google Scholar](#))
3. Ahmad Harakan, Unismuh Makassar, Indonesia
([Google Scholar](#), Sinta ID: [186789](#))
4. Rino Adibowo, Universitas Komputer Indonesia
([Google Scholar](#), Sinta ID: [6035483](#))
5. Tatik Rohmawati, Universitas Komputer Indonesia
([Google Scholar](#), Sinta ID: [258739](#))
6. Tatik Fidowaty, Universitas Komputer Indonesia
([Google Scholar](#), Sinta ID: [6098702](#))
7. Arif Zainudin, UPS, Tegal
(Scopus ID: [345232017450](#), [Google Scholar](#))

SEKRETARIS EDITOR

Lala Lasmawati, Universitas Komputer Indonesia

ALAMAT REDAKSI

Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Unikom
Jl. Dipati Ukur 112-114 Bandung 40132
Telp. 022.2533676 Fax. 022.2506577

OJS : <http://ojs.unikom.ac.id/index.php/agregasi>

Web : <http://jurnalagregasi.ip.unikom.ac.id>

Email : jurnalagregasi@email.unikom.ac.id

Reviewer

1. Achmad Nurmandi (Scopus ID: [35731998300](#), [Google Scholar](#)), Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia
2. Kittisak Jermsittiparsert (Scopus ID: [55541914700](#), [Google Scholar](#)) Social Research Institute, Chulalongkorn University, Thailand
3. Halimah Abdul Manaf (Scopus ID: [55565189500](#), [Google Scholar](#)), Universiti Utara Malaysia
4. Caroline Paskarina (Scopus ID: [57203370098](#), [Google Scholar](#)), Universitas Padjadjaran, Indonesia
5. Poni Sukaesih Kurniati (Scopus ID: [57204176027](#), [Google Scholar](#)), Universitas Komputer Indonesia
6. Melly Maulin P (Scopus ID: [57193851449](#), [Google Scholar](#)), Universitas Komputer Indonesia
7. Cecep Darmawan (Scopus ID: [56976350500](#), [Google Scholar](#)), Universitas Pendidikan Indonesia
8. Abdul Hamid (Scopus ID: [56441004700](#), [Google Scholar](#)), Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji dan syukur kita panjatkan kehadirat *Illahi Robbi*, atas berkah dan rahmat-Nya, Jurnal Agregasi: Aksi Reformasi Government dalam Demokrasi Volume 7 Nomor 1 Tahun 2019 yang dikelola Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Unikom dapat kami terbitkan. Jurnal ini berisi karya ilmiah dari para dosen, peneliti, pakar, praktisi dan mahasiswa khususnya di bidang pemerintahan.

Jurnal Agregasi Volume 7 Nomor 1 Tahun 2019 ini memuat enam naskah. Naskah tersebut telah melalui *double blind review*. Mulai terbitan kali ini, kami sudah menerapkan full OJS (*Open Journal System*). Setiap naskah telah melalui *similarity check* menggunakan Turnitin.

Kami haturkan terima kasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi memberikan naskah ilmiahnya kepada kami. Besar harapan kami, Jurnal Agregasi: Aksi Reformasi Government dalam Demokrasi ini dapat Terakreditasi Nasional dan memberikan banyak manfaat kepada kita semua.

Bandung, Mei 2019

Tim Redaksi

DAFTAR ISI

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BANDUNG BARAT CA'ANG BIDANG PENDIDIKAN DI KABUPATEN BANDUNG BARAT Albert Januar Christian, dkk	1 – 24
ANALISIS <i>POLICY NETWORKS</i> : UTILITAS DAN LIMITASI Auradian Marta dan Leo Agustino	25- 41
KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DALAM PENGURUSAN IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN DI KOTA CIMAHI Fajri Miftahuddin, dkk	42 – 60
MENALAR DILEMA AKTOR DAN MODEL KERJASAMA DALAM KERJASAMA PEMERINTAH-SWASTA Hanantyo Sri Nugroho	61 – 78
INOVASI PEMERINTAH DESA DLINGO DALAM MEWUJUDKAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MELALUI DESA MART TAHUN 2017 Indah Putri Rengganis dan Muhammad Eko Atmojo	79 – 90
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELAKSANAAN E-GOVERNMENT DI DESA SAYANG KABUPATEN SUMEDANG Indra Gunawan Wibiksana	91 – 110

ANALISIS *POLICY NETWORKS*: UTILITAS DAN LIMITASI

Auradian Marta^{1)*}, Leo Agustino²⁾

¹Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Riau, Indonesia
Kampus Bina Widya Km. 12.5 Pekanbaru, 28293, Indonesia

Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Indonesia
Jl. Raya Jakarta K. 4 Pakupatan, Serang, Banten, Indonesia

* Korespondensi Penulis. E-mail: auradian_unri@yahoo.com, Telp: +6281394595638

Abstrak

Permasalahan utama dalam tulisan ini adalah masih terdapat keraguan terhadap konsep policy network dalam studi kebijakan. Keraguan terhadap konsep ini pernah ditulis oleh Dowding dengan mempedebatkan policy networks sebagai Methapor atau Model. Untuk itu, artikel ditulis dengan tujuan untuk mendiskusikan perkembangan konsep policy network dan utilitas serta limitasi konsep tersebut dalam menjelaskan proses kebijakan. Policy networks pada prinsipnya merupakan sebuah studi yang berusaha menjelaskan relasi antar aktor dengan kepentingan dan sumber daya yang dimilikinya dengan tujuan untuk mempengaruhi proses kebijakan. Masing-masing aktor akan membawa kepentingan dan preferensi mereka dan terjadi tawar menawar antar aktor sehingga keterkaitan aktor tersebut membentuk tipologi policy networks. Lebih holistik lagi, utilitas policy networks diarahkan untuk agar mampu menjawab pertanyaan utama dalam studi network yakni bagaimana network itu muncul? Bagaimana network dapat tetap dan berubah? Bagaimana perubahan dalam network itu dapat terjadi? Sementara itu limitasi dari penggunaan konsep policy networks ini lebih pada tataran empirik yakni mempergunakannya dalam riset dengan kajian yang mendalam karena untuk melihat kompleksitas aktor, relasi antar aktor, dan kepentingannya tidaklah mudah dan sederhana yang dipikirkan.

Kata kunci: *policy networks, utilitas, limitasi*

Abstract

The main problem in this paper is that there are doubts about the concept of policy network in policy studies. This doubt has been written by Dowding by debating policy networks as Methapor or Model. To that end, the article was written with the aim to discuss the development of the concept of policy network and explain the utility and limitation of the concept in explaining the policy process. Policy networks are in principle a study that seeks to explain the relationships between actors and their interests and resources in order to influence the policy process. Each actor will bring their interests and preferences and bargain between actors so that the linkage of actors form the typology of policy networks. More holistically, the utility of policy networks is directed to be able to answer the main question in network studies ie how does the network appear? How can the network remain and change? How can changes in the network occur? While the limitation of the use of the concept of policy networks is more on the empirical level that uses it in research with in-depth study because to see the complexity of actors, relationships between actors, and interests is not easy and as simple as thought.

Keywords: *policy networks, utility, limitation*

PENDAHULUAN

Studi kebijakan dalam perkembangannya dipengaruhi oleh perubahan paradigma dari *government* kepada *governance*. *Governance* pertama kali dikenalkan oleh World Bank pada 1989 dengan laporannya yang berjudul “*Sub-Saharan Africa: From Crisis towards Sustainable Growth.*” Argumentasi dari konsep *governance* itu telah dijelaskan oleh para ahli di bidang administrasi dan politik. Argumentasi utama dari konsep *governance* ini adalah pemerintah tidak lagi menjadi satu-satunya aktor dalam aktivitas pemerintahan, namun ada pelibatan aktor lain yakni *civil society* dan *private sector*. Secara spesifik Bevir (2011:2) dalam buku *The SAGE Handbook of Governance* menjelaskan bahwa:

“Governance draws attention to the complex processes and interactions that constitute patterns of rule. It replaces a focus on the formal institutions of states and governments with recognition of the diverse activities that often blur the boundary of state and society. Governance as theory, practice, and dilemma highlights phenomena that are hybrid and multijurisdictional with plural stakeholders who come together in networks”.

Sementara itu, Klijn & Koppenjan (2000) memberikan makna *governance* sebagai membangun konsensus dan sinergi yang dilakukan oleh berbagai aktor dan *governance* mengacu kepada *self-organizing networks*. Untuk itu

pendekatan *network* dalam studi kebijakan menjadi sangat penting dan telah berkembang terutama sekali di Eropa dan Amerika. Selanjutnya, Raab & Kenis (2003:1) menjelaskan bahwa dalam literatur kebijakan, *network* telah menjadi bagian penting dari *governance*. Mulai dari tingkat pemerintahan global, integrasi Eropa, dan *policy networks* sektoral, hingga pengaturan regional. *Policy networks* dalam hal ini dipandang sebagai cara untuk mengintegrasikan sistem aktor yang berbeda dan menyesuaikan diri dengan masalah yang tidak dapat ditangani oleh konfigurasi kelembagaan formal yang ada. *Policy networks* digambarkan sebagai pola hubungan sosial yang stabil antara aktor yang saling tergantung, yang terbentuk dari masalah kebijakan atau program kebijakan, dan dibentuk, diproduksi ulang, dan diubah oleh ekologi permainan diantara para aktor ini. Permainan dalam hal ini dapat diartikan sebagai aktor yang mencoba mempengaruhi prosesi kebijakan dengan perilaku yang strategis.

Dengan demikian *network* merupakan sistem interaksi yang direproduksi. Permainan ini pada saat bersamaan memformat konteks praktik. *Network* bukan entitas statis namun berubah seiring waktu sebagai hasil rangkaian permainan yang sedang berlangsung. Sebagai hasil rangkaian permainan yang sedang berlangsung, beberapa aktor memiliki hubungan intens satu sama lain dan beberapa lainnya tidak. Beberapa aktor memiliki

posisi antara aktor lain dan sebuah divisi kepercayaan yang ada dalam *networks*. *Networks* dengan demikian dapat divisualisasikan sebagai efek kumulatif dari semua permainan yang terhubung yang dimainkan oleh beberapa aktor yang saling terkait (Klijn, 1996: 97-98). Pendapat ini sama halnya dengan teori network, John Law yang secara fundamental membahas bagaimana *network* dibangun, dan dipelihara dalam mencapai tujuan tertentu.

Studi mengenai analisis *policy networks* sudah banyak dilakukan seperti (Rhodes 1990; Rhodes & Marsh 1992; Waarden 1992; Hansen 1997; Marsh & Smith 2000; Thatcher & Braunstein, 2015). Namun, tulisan ini berusaha untuk menjelaskan perkembangan pendekatan *policy networks* dalam menganalisis implementasi dan formulasi kebijakan dan menjelaskan utilitas dan limitasi pendekatan ini dari beberapa sudut pandang para ahli serta mencoba untuk mengembangkannya.

Policy networks dijadikan sebagai perspektif dalam menganalisis implementasi dan formulasi kebijakan karena perspektif tersebut masih relatif baru dalam studi kebijakan dan masih dominan didiskusikan dalam konteks kebijakan di Eropa dan Amerika. *Policy networks* dalam implementasi dan pembuatan kebijakan menarik untuk dianalisis karena dalam arena implementasi dan formulasi kebijakan merupakan proses politik yang mana

dalam proses itu tidak hanya dikendalikan oleh aktor negara saja namun terdapat beragam aktor dan kepentingan di dalamnya.

Diskusi mengenai utilitas dan limitasi pendekatan *policy network* ini akan memberikan kontribusi bagi ilmu politik khususnya pada studi *governancedan* studi kebijakan. Pendekatan *policy network* merupakan alat analisis untuk melihat relasi aktor dengan seluruh sumber daya dan kepentingan yang dimilikinya baik dalam implementasi maupun formulasi kebijakan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pendekatan *Policy Networks*

Pendekatan *policy networks* oleh beberapa ahli menyebut dengan nama yang berbeda tetapi dengan arti dan pemaknaan yang sama di antaranya adalah *interorganization approach* (Hanf & Scharpf, 1972), *advocacy coalition framework* (Sabatier dan Jenkins-Smith, 1988), *sub-government approach* (Jordan, 1990), dan *policy subsystems* (Howlet & Ramesh, 1995). Hanf, K & Scharpf dalam Patrick & Schneider (1991:30-31) menggunakan istilah *policy networks* dengan konsisten dan menjelaskan terlebih dahulu mengenai terminologidari *networks* yaitu:

the term 'network' merely denotes, in a suggestive manner, the fact that policy making includes a large

number of public and private actors from different levels and functional areas of government and society. By stressing the “interrelations” and “interdependence” of the individual actors, the term also draws attention to the patterns of linkages and interactions among these elements and the way in which these structure the behavior of the individual organizations are concerned, they are embedded in a particular set of relationship, the structure of which constrain the action options open to them and the kinds of behavior they can engage in as they go about their particular business.

Dari penjelasan Hanf & Scharpf, dapat disimpulkan bahwa inti dari network adalah adanya relasi dan ketergantungan dari aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan.

Kemudian, Hanf & Scharf (1977), menjelaskan lebih spesifik bahwa konfigurasi *network* berjalan lebih berhasil daripada yang lainnya dalam pembuatan kebijakan. Perbedaan struktur *network* adalah dilihat sebagai pendukung atau kritik untuk usaha dalam melakukan koordinasi untuk mencapai objektifitas kebijakan dalam sebuah kolektivitas aktor. Mereka yakin bahwa *networks* dari ketergantungan

interorganizational dapat diidentifikasi oleh alat analisis *networks*. Hal ini pada akhirnya akan menghasilkan indentifikasi pola preskriptif yang sama persis dengan struktur koordinasi yang diperlukan antara unit organisasi dalam perumusan dan pelaksanaan interorganisasional.

Sementara itu, *Advocacy Coalition Framework* (ACF) yang disampaikan oleh Sabatier & Jenkins-Smith (1988) digunakan sebagai alat analisis untuk memahami dan menjelaskan perubahan keyakinan dan kebijakan ketika ada ketidaksepakatan tujuan dan perselisihan teknis yang melibatkan pelbagai aktor dari berbagai tingkatan pemerintahan, kekelompokan kepentingan, lembaga riset, dan media. Sebuah sindiran mendasar dari ACF adalah bahwa keyakinan yang beralih kebijakan sangat resisten terhadap perubahan dalam menghadapi bukti yang kontradiktif, yang mengarah kesituasi dimana koalisi aktor kebijakan yang berpikiran sama “memikat” mereka dengan ideologis dan saling berbicara satu sama lain mengenai isu kebijakan.

Sementara itu Hecló telah memperkenalkan terminologi *network* jauh sebelum Sabatier & Jenkins-Smith (1988) dengan ACF. Hecló dalam Peters & Pierre (2006) menyatakan analisis *network* dalam kebijakan dengan analisis bahwa seseorang harus berhati-hati "tidak untuk diyakinkan oleh kolektivitas kedalam penentuan individu tetapi untuk memahami

interaksi *networks* dengan hasil kebijakan dan dia menganjurkan untuk menganalisa dalam program (bukan menganalisis organisasi)” (Peters & Pierre, 2006: 102). Setelah itu maka banyak penelitian yang menggunakan konsep *networks* seperti di Inggris, Swedia dan USA yang penelitiannya menggunakan konsep inti dalam menganalisis kebijakan: yaitu *policy communities* dan *issue networks*. Heclo & Wildawsky dalam Peters & Pierre (2006) menyatakan bahwa *Policy communities* adalah pola interaksi yang lebih stabil di antara kepentingan kebijakan, *issue networks* yang kebanyakan *ad hoc* (Peters & Pierre, 2006:102)

Lebih lanjut lagi Heclo (1978) juga memperkenalkan konsep “*iron triangle*” yang digunakan untuk menggambarkan hubungan antara badan eksekutif, sub-komite kongres dan organisasi kelompok kepentingan di USA. Pada tahun 1978, Heclo mengomentari terhadap metafor dengan memperkenalkan gagasannya “*issue networks*” untuk menyarankan komunitas yang kurang dekat. Konsep *issue networks* ini berbeda dengan *agenda universe* yang dikemukakan oleh Birkland (2007) yang menekankan pada tahapan agenda setting dari kebijakan yang terdiri dari systemic agenda, institutional agenda, dan decision agenda sedangkan *issue networks* yang dimaksud Heclo adalah bentuk aliansi dari berbagai kelompok ataupun individu dalam *agenda setting* suatu

kebijakan . Sebelumnya Heclo dan Wildawsky juga telah menggunakan gagasan *policy communities*, menunjukkan hal tersebut yang dikembangkan dalam kerangka pemahaman bersama. Semua istilah yang berbeda ini digunakan untuk menjelaskan pembuatan kebijakan; bahwa perbedaan antara organisasi publik dan swasta bersifat fleksibel, pola keterkaitan di dalam dampak kebijakan sektoral, dan tingkat sub-pemerintah paling penting untuk memahami detail formulasi kebijakan dan keberhasilan dari implementasi kebijakan (Dowding, 1995: 138).

Sementara itu, Borzel dalam Cumpston (2009) menyimpulkan konsep *network* sebagai berikut:

They all share a common understanding, a minimal or lowest common denominator definition of a policy network, as a set of relatively stable relationships which are of non-hierarchical and interdependent nature linking a variety of actors, who share common interests with regard to a policy and who exchange resources to pursue these shared interests acknowledging that cooperation is the best way to achieve common goals (Cumpston, 2009:7).

Dari pernyataan di atas, terlihat bahwa studi *network* termasuk *policy network* tersebut menganalisis hubungan yang

terjadi antar aktor dengan masing-masing kepentingan yang dibawanya untuk mempengaruhi proses kebijakan. Hasil kebijakan yang merupakan hasil dari kontestasi kepentingan aktor dengan sumber daya yang dimilikinya.

Lebih lanjut Borzel dalam Cumpston (2009) memberikan penjelasan tentang dua sekolah yang pada akhirnya menjadikan adanya dua pandangan terhadap *policy network* yakni “*the interest intermediation scholl*” dan “*the governance scholl*”. *The interest intermediation scholl* merujuk kepada analisis yang menafsirkan *policy networks* sebagai istilah umum untuk membedakan bentuk hubungan antara kelompok kepentingan dan negara, dan melihat *policy networks* berbasis pada ketergantungan kekuasaan antara pemerintah dan kelompok kepentingan di mana sumber daya dipertukarkan (Cumpston, 2009:8). Seperti halnya konfigurasi dan pertukaran sumber daya yang merupakan dimensi *policy network* dapat dilihat dalam penelitian Kriesi et al (2006) tentang *Comparative Analysis of Policy Networks in Western Europe* dengan hasil bahwa konfigurasi kekuasaan dalam sebuah negara berbeda-beda dan bergantung kepada domain kebijakan serta struktur kekuasaan dipengaruhi oleh konteks politik makro.

Sementara itu, *The governance scholl* merujuk kepada *analyses that interpret the term more narrowly to refer to ‘a specific form of public-private interaction in public policy (governance),*

namely the one based on non-hierarchical coordination” (Cumpston, 2009:8). Cumpston sendiri mendefinisikan *policy networks* adalah “*as a set of political actors who engage in resource exchange over public policy (policy decisions) as a consequence of their resource interdependencies*” (Cumpston, 2009:11). Jadi penekanan Cumpston dalam analisis *policy networks* adalah aktor dan pertukaran sumber daya. Untuk menjelaskan hal tersebut Cumpston memaparkan beberapa pertimbangan yakni sebagai berikut; Pertama, ada keputusan kebijakan; Kedua, terdapat individu dan/atau kelompok yang memiliki sumber daya yang dapat “diperdagangkan”; Ketiga, aktor kebijakan memiliki preferensi kebijakan yang berbeda; Keempat, ada masalah dan solusi kebijakan; Kelima, aktor kebijakan memiliki strategi yang dirancang untuk memaksimalkan peluang mereka untuk mewujudkan preferensi kebijakan mereka; dan terakhir, ada insentif bagi aktor kebijakan untuk mengatur interaksi mereka (Cumpston, 2009:12-17). Konkretnya dapat dilihat dari studi yang dilakukan oleh Kai Hon Ng (2007) yang membahas perubahan kebijakan pendidikan di Hongkong dengan mengaplikasikan konsep *policy network*. Menurutnya hubungan antara perubahan rezim dan liberalisasi politik, di satu sisi, dan *network* yang mapan di sisi lain, cenderung kompleks dan dialektis di Hong Kong. Meski transisi

kedaulatan dan restrukturisasi politik penting, namun efek kontekstual faktor kebijakan publik sangat bergantung pada sifat *network* yang terlibat.

Selanjutnya, menurut Marin & Mayntz (1991) *policy networks* adalah jenis lain dari *interorganizational networks* yang mana berfungsi untuk menganalisis formulasi dan implementasi kebijakan publik. Anggota-anggota yang terlibat di dalamnya adalah aktor swasta, kaum akademisi, pembuat kebijakan, jurnalis dan lainnya dan tidak ada kategori aktor tunggal dalam penjelasan *policy networks*. Selanjutnya König menjelaskan *policy networks* adalah a *self-organizing group that coordinates a growing number of public (decision-makers) and private (interest groups) actors for the purpose of formulating and implementing public policies* (König, 1998:387). Rhodes (1990: 304), mendefinisikan *policy networks are sets of formal institutional and informal linkages between governmental and other actors structured around shared if endlessly negotiated beliefs and interests in public policy making and implementation*. Dari beberapa pengertian *policy networks* di atas terlihat bahwa fokusnya terletak pada aktor, relasi antar aktor dan kepentingan aktor.

Sementara itu, Jordan (1990) berargumen bahwa pembentukan kebijakan itu untuk tersegmentasi menjadi subsistem yang terdiri dari *policy community* dari pegawai negeri atau departemen pemerintah (atau unit

di dalamnya) dan kelompok kepentingan. Mereka dibangun di atas pertukaran hubungan dan rasa “community” dan memiliki seperangkat nilai dominan Richardson & Jordan (1979) dalam Jordan (1990: 325), menyarankan bahwa *policy communities* adalah kunci untuk memahami sebagian besar proses pembuatan kebijakan dalam sistem politik Barat. Mereka berargumen bahwa:

...the main feature of the British system is that ongoing problems and constraints force successive governments into very similar policy positions. Problems are handled similarly irrespective of what government is in power. Agreement will be sought within the community of groups involved...Our argument...posits strong boundaries between subject matters and indistinct, merged relationship between departments and relevant groups within individual policy areas...The central point is that policy making is fragmented into sub-system, and that the main boundaries are between sub-systems rather than between the component units of the sub-system.

Secara lebih tegas karakteristik *policy networks* telah disampaikan oleh Klijn (1996; 93-94) dengan berbagai sumber yakni fokus kepada tiga domain utama yaitu;

1. *Dependency* artinya aktor bergantung dengan aktor lainnya. Aktor menginginkan tercapainya tujuan akan tetapi bergantung dengan aktor lain untuk sarana mencapai tujuannya. Ketergantungan ini tidak statis melainkan berubah yang disebabkan oleh keterlibatan aktor dalam interaksi;
2. *Processes* yang artinya bahwa *policy networks* terdiri dari banyak aktor dan tidak ada aktor tunggal yang mempunyai kapasitas mengendalikan untuk menentukan strategi dari aktor lainnya. Seluruh aktor memiliki tujuannya sendiri dan kepentingan masing-masing. Tidak ada satu tujuan yang dapat digunakan sebagai ukuran terhadap efektifitas kebijakan. Kebijakan adalah hasil interaksi diantara banyak aktor. Di sini tidak berarti bahwa seluruh aktor mempunyai kekuasaan yang sama dalam proses interaksi. Kekuasaan dari aktor bergantung kepada sumber daya yang dimiliki oleh aktor tersebut dan sumber daya ini sangat penting dalam proses kebijakan.
3. *Institutions*, bahwa *policy networks* terdiri dari pola hubungan. Ketergantungan antara aktor, dan interaksi yang dihasilkan, menciptakan pola hubungan antar aktor. Pola ini menunjukkan kepadatan tertentu dan memiliki karakter yang kuat. Aturan main muncul memberi makna pada interaksi antara aktor dan

mempertahankan pola interaksi. Pembagian sumber daya antara aktor diciptakan dan diubah.

Jadi dapat dikatakan bahwa *policy network* relevan dalam memahami proses implementasi dan formulasi kebijakan. Persamaan dari penggunaan konsep ini dalam studi kebijakan secara umum dapat dilihat dari fokus kajiannya yang membahas keterlibatan aktor, hubungan diantara aktor tersebut, sumber daya yang dimilikinya sehingga sampai kepada tipe *policy network* yang terbentuk dalam implementasi dan formulasi kebijakan.

B. Utilitas dan Limitasi Pendekatan *Policy Networks*

Terdapat dua pandangan yang berbeda terhadap pendekatan *Policy networks* ini. Pertama ada yang percaya bahwa pendekatan *policy networks* merupakan pendekatan yang luas dan terpercaya dalam hal utilitas dan relevansi konsepnya seperti (Rhodes, 1990; Rhodes & Marsh, 1992; Van Waarden, 1992; dan Hansen, 1997) sedangkan di sisi lain ada yang berpandangan bahwa konsep *policy networks* sebagai konsep yang metafor yang terbatas sebagai sebuah konsep apalagi jika dikaitkan dengan hasil kebijakan (Jones, 1979 dan Ripley & Franklin, 1984). Salah satu yang optimis terhadap konsep ini adalah pendekatan *new institutionalism*. Menurut pandangan ini *new institutionalism* dapat menjelaskan bahwa *policy networks* dapat dipahami

sebagai institusi yaitu peraturan yang membatasi tindakan aktor dan kemudian menguraikan kontribusi teori kelembagaan yang mungkin dibuat untuk menganalisis *policy networks* (Hansen, 1997). Kekuatan *new institutionalism* dalam menganalisis *policy networks* terletak pada fokus kajiannya yakni untuk menjawab 3 (tiga) pertanyaan penting dalam studi *policy networks* yang pada awalnya banyak diragukan untuk dapat dianalisis melalui pendekatan *policy networks* yakni (1) Mengapa *networks* muncul? (2) Mengapa *networks* berubah? dan (3) Mengapa *networks* tetap? Hansen berargumen bahwa analisis *policy networks*, meski penting untuk pemahaman politik dalam masyarakat modern, harus memasukkan model eksplisit dari aktor jika konsepnya adalah memungkinkan analisis bergerak melampaui deskripsi semata dan ke dalam penjelasan kebijakan yang lebih menarik. Untuk tujuan ini, penggunaan *new institutionalism* diusulkan.

Sama halnya dengan Hansen, Chen-Yu Wu dan Knoke dalam (Araral Jr et al 2013) menerangkan bahwa tujuan menyeluruh analisis *policy networks* adalah memahami bagaimana hubungan antara aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan menentukan hasil keputusan kebijakan kolektif seperti yang disampaikan oleh Compston (2009). Untuk tujuan ini, analisis *policy networks* menurut Chen-Yu Wu dan Knoke dalam (Araral Jr et al 2013)

terdiri dari dua komponen yang berbeda. Pertama, adalah mengidentifikasi aktor utama yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. Meskipun kebijakan diajukan, diperdebatkan, dan disahkan oleh legislator dan badan pemerintah lainnya, aktor di luar pemerintah seperti organisasi non-pemerintah (LSM), kelompok kepentingan, atau bahkan individu yang berpengaruh dapat terlibat dalam mempengaruhi kebijakan. Kedua, mendeskripsikan jenis interaksi sosial yang terjadi antara aktor selama proses pembuatan kebijakan. Kedua komponen tersebut sangat penting untuk memungkinkan analisis kebijakan untuk menjelaskan atau memprediksi hasil kebijakan. Singkatnya, analisis *policy networks* memberi para ilmuwan kerangka analisis untuk menggambarkan dimensi *social networks* pembuatan kebijakan. Namun, analisis *policy networks* juga bisa digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian fundamental dari analisis *social networks*, yaitu: bagaimana *networks* terbentuk, bagaimana dan mengapa mereka bertahan dari waktu ke waktu, dan juga bagaimana perubahannya.

Sebelum Hansen (1997) menjelaskan *new institutionalism* dalam analisis *policy networks*, Rhodes & Marsh (1992) telah memperdebatkan utilitas dan limitasi *policy networks*. Lebih lanjut, Rhodes & Marsh (1992), mencoba mencari utilitas konsep *policy networks* dengan intermediasi antara

policy communities dengan *issue networks* yang menghasilkan tipologi *policy networks*. *Policy communities* dipandang memiliki karakteristik sebagai berikut: terbatasnya jumlah anggota dengan beberapa kelompok yang secara sadar dikecualikan; sebuah kepentingan ekonomi atau profesional yang dominan; interaksi yang sering terjadi antara semua anggota masyarakat dalam segala hal yang terkait dengan isu kebijakan; konsistensi dalam nilai, keanggotaan dan hasil kebijakan dari waktu ke waktu; konsensus, ideologi, nilai dan preferensi kebijakan yang luas yang dimiliki oleh semua anggota; pertukaran hubungan dengan semua anggota komunitas kebijakan yang memiliki beberapa sumber daya; tawar menawar antara anggota dengan sumber daya; dan hirarkis distribusi sumber daya dalam organisasi yang berpartisipasi sehingga pemimpin dapat menjamin kepatuhan anggota mereka (Rhodes & Marsh, 1992:182-183). Ada keseimbangan kekuatan, tidak harus satu dimana semua anggota sama-sama menguntungkan tapi dimana semua anggota melihat diri mereka terlibat dalam permainan yang positif. Tentu saja karakteristik ini membentuk tipe ideal dan hubungan aktual antara

pemerintah dan kepentingan dalam area kebijakan apapun harus dibandingkan dengannya (Rhodes & Marsh, 1992: 186).

Tipe selanjutnya selain *policy community* yang dikembangkan Rhodes & Marsh (1992) adalah *issue networks* yang fokusterutama melibatkan konsultasi kebijakan yang tidak berbagi dalam pengambilan keputusan karena tidak ada pemahaman bersama diantara kepentingan atau antara kepentingan dan birokrasi. Hal ini ditandai dengan persaingan antara sejumlah besar anggota dan berbagai kepentingan; interaksi berfluktuasi dan akses untuk berbagai anggota; tidak adanya konsensus dan adanya konflik; konsultasi dan bukan tawar menawar; dan hubungan kekuasaan yang tidak setara di mana banyak peserta memiliki sumber daya yang terbatas dan akses terbatas (Rhodes & Marsh, 1992: 186-187).

Tipologi *policy networks* menurut Rhodes & Marsh (1992) menjadi empat bentuk yang dibedakan menurut komposisi keanggotaan mereka, tingkat saling ketergantungan antara anggota mereka, distribusi sumber daya antara anggota dan kekuasaan. Tipologi ini dapat ditampilkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 1

Type Policy Network: Karakteristik dari Policy Communities dan Issue Networks

No	Dimension	Policy community	Issue networks
1.	<i>Membership</i>		
	<i>(a) Number of participants</i>	<i>Very limited number, some groups consciously excluded</i>	<i>Large</i>
	<i>(b) Type of interest</i>	<i>Economic and/or professional interest dominate</i>	<i>Encompasses range of affected interest</i>
2.	<i>Integration</i>		
	<i>(a) Frequency of interaction</i>	<i>Frequent, high-quality, interaction of all groups on all matters related to policy issue</i>	<i>Contacts fluctuate in frequency and intensity</i>
	<i>(b) Continuity</i>	<i>Membership, values, and outcomes persistent over time</i>	<i>Access fluctuates significantly</i>
	<i>(c) Consensus</i>	<i>All participants share basic values and accept the legitimacy of the outcome</i>	<i>A measure of agreement exists but conflict is never present</i>
3	<i>Resources</i>		
	<i>(a) Distribution of resources (within network)</i>	<i>All participants have resources, basic relationship is an exchange relationship</i>	<i>Some participants may have resources, but they are limited and basic relationship is consultative</i>
	<i>(b) Distribution of resources (within participating organisations)</i>	<i>Hierarchical, leaders can deliver members</i>	<i>Varied and variable distribution and capacity to regulate members</i>
4	<i>Power</i>	<i>There is a balance of power between members. Although one group may dominate, it must be a positive sum game if community is to persist</i>	<i>Unequal powers, reflects unequal resources and unequal access. It is a zero sum game</i>

Sumber: Rhodes & Marsh (1992: 187)

Pada akhirnya, Rhodes & Marsh (1992) berkesimpulan bahwa *policy networks* merupakan bagian dari komponen dari penjelasan proses dan hasil dari pembuatan kebijakan. Sebagai aplikasi konsep *policy network* dalam menjelaskan proses kebijakan dapat dilihat dari membahas kajian implementasi kebijakan seperti penelitian (Daugbjerg & Pedersen, 2004). Sedangkan *policy network* dalam formulasi kebijakan dapat dilihat dalam penelitian (Pennan, 2005; dan Weible & Sabatier, 2005). Sementara itu, *policy network* juga digunakan sebagai analisis terhadap berbagai kebijakan multi sektor seperti penelitian (Adelle et al, 2015, dan Hutson et al, 2007). Konsep *policy network* dalam hal ini juga digunakan dalam menganalisis implemementasi dan formulasi kebijakan pada tingkat lokal dan regional oleh (Melbeck, 1998, dan Schneider et al, 2003), pada tingkat nasional (Schneider, 1992) serta pada tingkat internasional oleh (Daguerre, 2000).

Kemudian yang perlu diingat bahwa penggunaan analisis *policy networks* ini terbatas dengan kasus yang diambil karena Rhodes dan Marsh menjelaskan pada kasus di Inggris sehingga memerlukan studi kompratif di tempat lain. Selanjutnya, yang menjadi kekhawatiran adalah studi *policy networks* ini identik dengan studi *corporatism*. Hal ini disebabkan oleh studi *corporatism*

mendiskusikan tentang perubahan dalam distribusi sumber daya, *rule of the game*, dan pola interaksi seperti yang disampaikan oleh Schmitter's (1979). Untuk itu diperlukan penyelidikan yang mendalam terhadap kasus yang diangkat agar mendapatkan fakta empirik guna analisis *policy network* dapat dioperasionalkan dengan baik.

Sementara itu, Thatcher (1998) dalam tulisannya *The Development of Policy Network Analyses from Modest Origins to Overarching Frameworks* menjelaskan bahwa untuk memahami dan menjustifikasi *policy networks* adalah sebuah model bukan metamorfora, maka perlu untuk melihat prestasi dari ambisi atau tujuan dari pendekatan tersebut. Hal ini dapat dikaji dari *scope* atau ruang lingkup dan tujuannya. Pendekatan ini harus mampu mendeskripsikan dan menjelaskan dalam bentuk yang berbeda sehingga tidak dikatakan pendekatan yang metafor Thatcher (1998: 390) berargumen bahwa bahwa tidak ada pendekatan *policy networks* yang tunggal dalam kebijakan publik.

Thatcher secara lebih spesifik menjelaskan luasnya konsep *policy networks* membuat kesulitan dalam hal untuk dioperasionalisasikan dan diaplikasikan dalam studi empiris. Seperi halnya pernyataan Scharf (1978) yang menerangkan bahwa perlu ditambahkan faktor lain terhadap analisa keterkaitan secara

langsung dan tidak langsung yang timbul dari ketergantungan bersama atau unilateral dari aktor kebijakan. Kesulitan lainnya adalah untuk memilih dan membatasi batasan domain kebijakan, kejadian dan aktor terkait agar cukup menentukan jaringan (Knoke, 1994). Teknik ini menimbulkan kesulitan atau setidaknya pertanyaan. Jika peristiwa, keputusan atau peserta tertentu dipilih oleh investigator, pilihan kriteria harus dibuat eksplisit dan terkait dengan tujuan investigasi; Pada gilirannya, ini memerlukan keterkaitan dengan teori, kerangka analisis dan/ atau hipotesis (Thatcher, 1998:401)

Perluasan ruang lingkup yang telah dilakukan dengan perkembangan pendekatan *policy networks* yang dimulai dari menjelaskan pendekatan informal yaitu *policy networks* sebagai tipe spesifik dari hubungan kepentingan negara, tipologi *policy networks*, pendekatan *interorganizational* dalam *policy networks*, dan “diversified” model dalam *policy networks* menyebabkan kesenjangan antara tujuan dan pencapaian *networks* semakin mendekat. Hal ini secara langsung mengakibatkan pergeseran dari anggapan bahwa *policy networks* sebagai *metaphors* telah berubah mengarah kepada sebuah model.

Salah satu solusinya dalam mengurangi ambisi pendekatan *policy networks* misalnya, dengan pendekatan

informal *networks* yang mungkin terbatas untuk menyediakan metafora atau untuk menggambarkan aktor yang dipilih dari teori tawar menawar, sementara pendekatan formal dapat digunakan untuk menunjukkan struktur jaringan (Dowding, 1994, 1995). Namun pada prinsipnya analisis *policy networks* menurut Thatcher (1998) sekarang dihadapkan tak kurang dari tiga peran luas yang tidak dibedakan dan memang sering ditemukan berkumpul bersama. Pertama, pendekatan *policy networks* digunakan untuk menggambarkan keterkaitan dan interaksi antara pelaku dalam pembuatan kebijakan, baik melalui jenis jaringan informal atau jaringan formal. Kedua, *policy networks* menyediakan cara untuk mengukur pengaruh berbagai faktor terhadap koordinasi/pertukaran aktor, sebagai bagian dari pengujian hipotesis yang berasal dari model *policy networks*. *Policy networks* merupakan variabel dependen dalam kasus ini. Jadi, misalnya, dampak institusi, gagasan, strategi, saling ketergantungan sektoral dan strategi pelaku dalam pembentukan dan pengoperasian *networks* adalah analisisnya. Ketiga, *policy networks* digunakan sebagai independen, faktor *intervening*: yaitu analisis melihat bagaimana struktur jaringan meniru aspek perilaku dan interaksi mereka, misalnya penyebaran informasi, strategi aktor, pertukaran diantara

mereka. dan hasil kebijakan. Selanjutnya, elemen seperti distribusi awal sumber daya, aktor, dan preferensi mereka dan pengaruh jaringan (aktor, saling ketergantungan dan pertukaran di antara mereka) adalah bagian dari studi *policy networks* ini (Thatcher, 1998: 410-411).

Dari penjelasan tersebut, maka *policy network* telah membuktikan diri dapat dijadikan sebagai analisis dalam memahami dalam proses kebijakan baik implementasi maupun formulasi kebijakan. Fokus kajiannya terletak pada mendiskusikan pemetaan aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, relasi antara aktor dengan kontestasi yang terjadi dalam hubungan tersebut.

KESIMPULAN

Policy networks sebagai sebuah konsep atau pendekatan dalam membahas formulasi kebijakan sangatlah kuat. Hal ini bisa dilihat dari eksplorasi *policy networks* terhadap formulasi kebijakan yang begitu holistik dengan multi pendekatan seperti politik, ekonomi, sosiologi, ideologi, dan institusional. Dengan kata lain level analisis *policy networks* dalam ilmu politik telah melingkupi *micro-level analysis*, *meso-level analysis*, dan *macro-level analysis*. Pendekatan *policy networks* digunakan sebagai alat analisis terhadap proses kebijakan (pembuatan dan implementasi kebijakan) dan hasil kebijakan.

Pendekatan *policy networks* ini secara empirik sudah digunakan dalam kajian baik pada level lokal, nasional, bahkan internasional. Tidak hanya itu pendekatan ini juga digunakan untuk menganalisis kebijakan multi sektoral. Kondisi ini membuktikan bahwa, secara teoritis bahwa model atau pendekatan *policy networks* dalam proses kebijakan. Untuk melihat proses kebijakan dan hasil kebijakan, pendekatan *policy networks* terfokus kepada aktor, relasi antar aktor, kepentingannya. Titik krusial dari studi ini juga menggambarkan sumber daya yang dimiliki oleh aktor dan bagaimana sumber daya tersebut digunakan oleh aktor kebijakan dalam mempengaruhi proses implementasi dan formulasi kebijakan.

Kompleksitas hubungan dari aktor kebijakan dalam proses kebijakan akan mampu tereksplorasi secara jelas baik dalam struktur *network* formal dan informal. Struktur dari *network* yang telah dideskripsikan selanjutnya akan dilakukan analisis terhadap tipologi *policy networks* yang akan terbentuk. Tipologi dari *policy networks* ini akan mempengaruhi proses kebijakan sehingga dapat dianalisis *policy network* seperti apa yang dapat menghasilkan kebijakan yang baik. Namun, kesulitannya adalah menggunakan analisis ini dalam riset secara mendalam karena dibutuhkan waktu yang lama sehingga dapat mencapai tujuannya yakni

menganalisis relasi antar aktor yang pada akhirnya dapat mempengaruhi hasil kebijakan (*policy outcome*).

DAFTAR PUSTAKA

- Adelle, C., Jordan, A., & Benson, D. (2015). The role of policy networks in the coordination of the European Union's economic and environmental interests: The case of EU mercury policy. *Journal of European Integration*, 37(4), 471-489.
- Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X. (Eds.). (2013). *Routledge handbook of public policy*. Routledge.
- Bank, World. (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study*. Washington, D.C.: World Bank
- Bevir, M. (Ed.). (2011). *The SAGE handbook of governance*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications
- Birkland, T. A. (2007). Agenda setting in public policy. *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*, 125, 63-78.
- Cumpston, H. (2009). *Policy Networks and Policy Change Putting Policy Network Theory to the Test*. New York: Palgrave Macmillan
- Daugbjerg, C., & Pedersen, A. B. (2004). New policy ideas and old policy networks: implementing green taxation in Scandinavia. *Journal of public policy*, 24(2), 219-249.
- Daguerre, A. (2000). Policy Network in England and France: The Case of Child Care Policy 1980-1989. *Journal of European Public Policy*, 7, 244-260
- Hansen, J. B. (1997). A "New Institutional" Perspective on Policy Networks. *Public Administration*, 75, pp 669–693
- Hudson, J. et al. (2007). Activating Policy Networks A case study of local environmental policy-making in the United Kingdom. *Policy Studies*, 28,(1), 55-70
- Jordan, G. (1990). Sub-governments, policy communities and networks: refilling the old bottles?. *Journal of theoretical politics*, 2(3), 319-338.
- Jordan, G., & Schubert, K. (1992). A preliminary ordering of policy network labels. *European journal of political research*, 21(1-2), 7-27.
- Kenis, P., & Raab, J. (2003). Wanted: A good network theory of policy making. In *7th National Public Management Conference*.
- Kenis, P., & Schneider, V. (1991). Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. In *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations* (pp. 25-59). Campus Verlag.

- Klijn, E. H. (1996). Analyzing and managing policy processes in complex networks: A theoretical examination of the concept policy network and its problems. *Administration & Society, 28*(1), 90-119.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory, 2*(2), 135-158.
- König, T. (1998). Introduction: Modeling policy networks. *Journal of Theoretical Politics, 10* (4), 387–388
- Marin, B., & Mayntz, R. (1991). *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Campus Verlag.
- Marsh, D., & Smith, M. (2000). Understanding policy networks: towards a dialectical approach. *Political studies, 48*(1), 4-21.
- Melbeck, C. (1998). Comparing Local Policy Networks. *Journal of Theoretical Politics, 10*, 531-552.
- Ng, K. H. (2007). Political context, policy networks and policy change: the complexity of transition in Hong Kong. *The Pacific Review, 2*, (1), 101–126.
- Van Der Pennen, T. (2005). Actor strategies in decentralized policy networks. *Journal of Housing and the Built Environment, 20*(3), 301-315.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (Eds.). (2006). *Handbook of Public Policy*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
- Rhodes, R. A. (1990). Policy networks: a British perspective. *Journal of theoretical politics, 2*(3), 293-317.
- Rhodes, R. A., & Marsh, D. (1992). New directions in the study of policy networks. *European journal of political research, 21*(1-2), 181-205.
- Sabatier, P. A & Jenkins-Smith, H. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences, 21*, (129-168).
- Schneider, M. et al. (2003). Building Consensual Institutions: Networks and The National Estuary Program. *American Journal of Political Science, 47*(1), 143-158.
- Schneider, V. (1992). The Structure of Policy Networks: A Comparison of The Chemicals Control and Telecommunications Policy Domains in Germany. *European Journal of Political Research, 21*(1-2), 109-129.
- Thatcher, M. (1998). The development of policy network analyses: From modest origins to overarching

- frameworks. *Journal of theoretical politics*, 10(4), 389-416.
- Thatcher, M., & Braunstein, J. (2015). Issue Networks: Iron Triangles, Subgovernments, Policy Communities, Policy Networks. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2nd edition, 12, 769-773.
- Van Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European journal of political research*, 21(1-2), 29-52.
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2005). Comparing policy networks: Marine protected areas in California. *Policy Studies Journal*, 33(2), 181-201.