

## Studi Jaringan Aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik

Taufik

Dosen pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan UIN Ar-Raniry  
taufik.fisip@gmail.com

### *Abstract*

*The formulation of network-based public policy is a new perspective in creating democratic government. Generally, network approach has been using by many countries with high level public participation. This study is aimed to explain the concept of network-based public policy formulation. In network approach, government is no longer become a single actor in formulating public policy. Government has to be able to build inter-actor network outside of government, such as professional parties, NGOs, media, interests groups and people. The existence of these parties will create network-based public policy which is not based on individual interest or some parties. Lack of resource can be solved by building inter-actor network in the process of creating public policy.*

**Key words:** Policy Network, Policy formulation, Policy actor.

### **A. Pendahuluan**

Runtuhnya rezim orde baru, yang ditandai dengan lahirnya reformasi politik pada tahun 1998, menunjukkan adanya perubahan peran dari masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan ini dapat dilihat dengan adanya peningkatan pelibatan masyarakat diberbagai sektor dalam pemerintahan, baik itu pada sektor perencanaan pembangunan, politik, maupun pada pembuatan kebijakan publik.

Proses perumusan kebijakan publik pada masa orde baru cenderung pada model elit. Dalam pandangan Dye, model ini melihat "rakyat" mempunyai perilaku apatis, dan tidak memiliki informasi yang baik tentang kebijakan publik. C. Wright Mills dalam bukunya berjudul "*The Power Elit*" mengatakan bahwa semua kebijakan besar dan penting ditentukan oleh sekelompok elit individu, yang memiliki kedudukan sangat kuat. Adapun kebijakan publik yang ada

mencerminkan nilai-nilai kaum elit dan ini dapat dipandang sebagai upaya elit untuk mempertahankan *status quo*<sup>1</sup>.

Tidak adanya pelibatan masyarakat dalam perumusan suatu kebijakan (model elit) akan berdampak pada ketidakefektifan suatu kebijakan publik yang dihasilkan. Dalam arti bahwa, kebijakan yang dibuat oleh *decision making* tidak mengakomodasi nilai-nilai kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Sehingga kehadiran sebuah kebijakan tidak menjamin menyelesaikan masalah, justru dapat menimbulkan masalah baru, berupa penolakan dari penerima kebijakan (masyarakat).

Untuk dapat mengakomodasi nilai kepentingan tersebut, perlu adanya keterlibatan aktor diluar pemerintah, melalui jaringan. Dalam perspektif jaringan, pemerintah tidak lagi berperan sebagai aktor tunggal (*single actor*). Pemerintah dituntut mampu membangun jaringan antar-aktor dalam setiap pembuatan kebijakan publik. Aktor yang dimaksud dapat berupa individu maupun institusi (organisasi). Pendekatan jejaring (*network approach*) dalam kebijakan publik, mengalami perkembangan pesat dengan pertumbuhan organisasi *cluster* dan *quango* sebagai hasil interaksi antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Jejaring kebijakan memberi kontribusi terhadap perubahantujuan dengan kemunculan aktor-aktor yang sarat dengan nilai-nilai motivasi dan kepentingan<sup>2</sup>.

Teori jaringan didasari pada asumsi bahwa relasi para aktor itu bersifat saling tergantung satu sama lain (*interdependence*). Dalam makna yang lebih operasional, bisa dimengerti para aktor tidak bakal mampu mencapai tujuan-tujuannya tanpa menggunakan sumber daya-sumber daya yang dimiliki oleh aktor

---

<sup>1</sup>Budi Winarno. 2012. *Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus*. CAPS :Yogyakarta.

<sup>2</sup>Sri Suwitri. 2008. *Jejaring Kebijakan Dalam Perumusan Kebijakan Publik (Suatu Kajian Tentang Perumusan Kebijakan Penanggulangan Banjir dan Rob Pemerintah Kota Semarang)*. Jurnal Delegasi STIA Banjarmasin Vol. VI NO. 3, Januari 2008. Terakreditasi KepDirjen Dikti No. 56/Dikti/Kep/2005.

lain.<sup>3</sup> Keberadaan jejaring kebijakan ini menunjukkan semangat pemerintah daerah dalam membangun jaringan antar aktor dalam perumusan kebijakan publik.

Perumusan kebijakan adalah salah satu tahap penting dalam pembuatan sebuah kebijakan publik. Karena tahap ini sangat menentukan bagaimana permasalahan publik dapat diserap oleh *decision making* dan mampu menyelesaikan permasalahan yang ada. Seperti yang ditulis oleh Charles Lindblom dalam bukunya "*The Policy Making Process*" dan beberapa para ahli yang lain, bahwa dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat atau pemeran serta dalam proses kebijakan tersebut.

Tulisan ini akan membahas mengenai perumusan kebijakan publik dalam perspektif jaringan. Berbagai teori yang menjelaskan jaringan inter-organisasi, maupun aplikasi perumusan kebijakan publik berbasis jaringan. Umumnya, model jaringan sudah banyak diadopsi oleh negara-negara tingkat partisipasi publik sudah tinggi.

## B. Perspektif Jaringan Antar-Organisasi

Dalam mengkaji konsep jaringan, terdapat beberapa teori yang menjelaskan mengenai jaringan antar-organisasi (*interorganizational theory*), teori yang dimaksud, antara lain:

### 1. Teori Jaringan

Teori jaringan relatif masih baru dan belum berkembang. Seperti dikatakan oleh Burt (1982) dalam Ritzer (2014)<sup>4</sup> mengatakan bahwa "kini ada semacam federasi longgar dari berbagai pendekatan yang dapat digolongkan sebagai analisis jaringan". Akan tetapi, pendekatan ini mengalami perkembangan. Hal ini dibuktikan dari berbagai artikel maupun buku yang diterbitkan berdasarkan

---

<sup>3</sup>Pratikno. 2010. *Peningkatan Kapasitas Berjejaring Dalam Tata Pemerintahan Yang Demokratis, dalam* Wahyudi, Kumorotomo, dan Ambar, Widaningrum. *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*. Gava Media : Yogyakarta (Hal. 114).

<sup>4</sup>George Ritzer. 2014. *Teori Sosiologi Modern, Edisi Ketujuh* (Terjemahan). Kencana Prenadamedia Group:Jakarta (Hal. 359).

perspektif jaringan dan ada pula sebuah jurnal (*social network*) yang menerbitkan karya teoritis jaringan.

Satu ciri khas dari teori jaringan adalah pemusatan perhatiannya pada struktur mikro hingga makro. Artinya, bagi teori jaringan, aktor mungkin saja individu, tetapi mungkin pula kelompok, perusahaan dan masyarakat. Hubungan dapat terjadi di tingkat struktur sosial skala luas maupun ditingkat yang lebih mikroskopik. Hubungan ini berlandaskan gagasan bahwa setiap aktor (individu atau kolektivitas) mempunyai akses berbeda terhadap sumber daya yang bernilai (kekayaan, kekuasaan, informasi). Akibatnya adalah bahwa sistem yang terstruktur cenderung terstratifikasi, komponen tertentu tergantung pada komponen lain.

Wellman (1983) dalam Ritzer<sup>5</sup> (2014:359) mengatakan bahwa teori jaringan bersandar pada sekumpulan prinsip yang berkaitan logis. Prinsip itu adalah sebagai berikut:

*Pertama*, ikatan antara aktor biasanya adalah simetris baik dalam kadar maupun intensitasnya. Aktor saling memasok dengan sesuatu yang berbeda dan mereka berbuat demikian dengan intensitas yang semakin besar atau semakin kecil. *Kedua*, ikatan antara individu harus dianalisis dalam konteks struktur jaringan lebih luas. *Ketiga*, terstrukturnya ikatan sosial menimbulkan berbagai jenis jaringan non-acak. Disatu pihak, jaringan adalah transitif (*transitive*): bila ada ikatan antara A dan B dan C, ada kemungkinan ada ikatan antara A dan C. Di lain pihak, ada keterbatasan tentang berapa banyak hubungan yang dapat muncul dan seberapa kuat hubungan itu dapat terjadi. Akibatnya adalah ada kemungkinan terbentuknya kelompok-kelompok jaringan dengan batas tertentu, yang saling terpisah satu sama lain.

*Keempat*, adanya kelompok jaringan menyebabkan terciptanya hubungan silang antara kelompok jaringan maupun antara individu. *Kelima*, ada ikatan asimetris antara unsur-unsur di dalam sebuah sistem jaringan dengan akibat bahwa sumber

---

<sup>5</sup>*ibid*

daya yang terbatas akan terdistribusikan secara tak merata. *Keenam*, sebagai prinsip terakhir, distribusi yang timpang dari sumber daya yang terbatas itu dengan bekerjasama. Sedangkan kelompok lain bersaing dan memperebutkannya. Jadi teori jaringan berkualitas dinamis dengan struktur sistem akan berubah bersamaan dengan terjadinya pergeseran pola koalisi dan konflik.

## **2. Teori Ketergantungan Sumber Daya**

Dasar utama dalam teori ketergantungan sumber daya ini adalah mengurangi ketergantungan sumber-sumber daya terhadap organisasi-organisasi lain yang mengendalikan sumber-sumber daya yang dibutuhkan. Organisasi tidak dapat memainkan peranan penting dalam lingkungannya, apabila tidak menguasai sumber-sumber daya yang merupakan kekuatan untuk dapat berkompetisi dalam lingkungan yang serba tidak pasti.

Teori ketergantungan sumber daya adalah teori yang menyatakan bahwa tujuan suatu organisasi adalah untuk mengurangi ketergantungan pada organisasi lain yang mensuplai sumber-sumber daya dilingkungannya dan berusaha menemukan cara atau strategi untuk memperoleh sumber daya tersebut. Teori ketergantungan sumber daya ini berusaha menghadapi kekuatan lingkungannya dengan menggunakan strategi-strategi proaktif untuk mengakses sumber-sumber daya yang ada di lingkungannya. (Jones, 2004, Jaffe, 2001; Powers, 2001; Beccerra, 1999; Gulati & Gargiulo 1998) Kasmad (2014)<sup>6</sup>.

Organisasi perlu memiliki strategi untuk mengurangi ketergantungannya terhadap sumber-sumber daya yang dikuasai oleh organisasi-organisasi lain melalui jaringan kerjasama antar-organisasi. Berdasarkan alasan-alasan pembentukan suatu jaringan antar-organisasi, maka alasan pertama, adanya saling ketergantungan antara satu dengan yang lainnya. Saling ketergantungan adalah

---

<sup>6</sup>Kasmad, Rulinawaty. 2014. *Analisis Jaringan Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kota Makassar*. Disertasi : Universitas Hasanuddin-Makassar (Hal. 41).

penjelasan yang paling umum digunakan untuk pembentukan hubungan kerjasama antar-organisasi (Gulati & Garguilo, 1998) dalam Kasmad (2014:42)<sup>7</sup>.

Saling ketergantungan sendiri tidak dapat memberikan informasi yang cukup bagi pengambil keputusan dalam membangun kerjasama dengan organisasi lainnya. Perlu ada informasi lain yang dijadikan rujukan dalam menentukan kerjasama tersebut, yaitu kerjasama yang telah dilakukan dan yang telah dibangun sebelumnya dengan organisasi lain, atau jaringan kemitraan yang telah ada sebelumnya untuk dijadikan petunjuk dalam menentukan kerjasama di masa depan.

### 3. Teori Institusi

Teori institusionalisme merupakan sebuah teori yang berangkat dari konsep-konsep dalam sosiologi yang menjelaskan bagaimana dinamika yang terjadi di dalam sebuah organisasi yang terdiri dari sekumpulan manusia. Sebuah studi tentang sistem sosial yang membatasi penggunaan dan pertukaran sumberdaya langka, serta upaya untuk menjelaskan munculnya berbagai bentuk peraturan institusional, yang masing-masing mengandung konsekuensi.

Dalam kajian sosiologis, pengertian institusi mencakup aspek yang luas. Luasnya cakupan tersebut dapat dilihat dari definisi sebagaimana yang dikemukakan oleh Scott<sup>8</sup> dalam bukunya berjudul *Institutions and Organizations*:

- a) Institusi adalah struktur sosial yang memiliki tingkat ketahanan yang tinggi.
- b) Institusi terdiri dari kultur-kognitif, normatif, dan elemen regulative yang berhubungan dengan sumberdaya, memberikan stabilitas dan makna kehidupan sosial.
- c) Institusi ditransmisikan oleh berbagai jenis operator, termasuk sistem simbol, sistem relasional, rutuinitas, dan artifak.

---

<sup>7</sup>*Ibid*

<sup>8</sup>Richard Scott. 2008. *Institutions and Organization: Ideas and Interest*. USA: Sage Publication.

- d) Institusi beroperasi pada berbagai tingkat yurisdiksi, dari sistem dunia ke hubungan interpersonal lokal.
- e) Institusi menurut definisinya berarti kestabilan, tetapi dapat berubah proses, baik yang selalu bertambah maupun yang tersendat.

Berkenaan dengan hal tersebut diatas, Scott menjelaskan tentang adanya tiga pilar dalam perspektif kelembagaan, yaitu regulatif, normatif, dan kognitif. Pertama pilar regulatif menekankan aturan dan pengaturan sanksi. Kedua pilar normatif mengandung dimensi sertifikasi dan akreditasi. Dan pilar terakhir kognitif, melibatkan konsepsi bersama dan frame yang menempatkan pada pemahaman makna.

Teori institusi merupakan suatu teori yang mempelajari bagaimana organisasi-organisasi dapat meningkatkan kemampuannya untuk tumbuh dan bertahan hidup (*survive*) dalam suatu lingkungan yang serba kompetitif dengan menjadi terpercaya (*legitimate*) di mata para stakeholdersnya (Jones, 2004) dalam Alwi<sup>9</sup> (2012). Tentunya, nilai-nilai normatif organisasi seperti: efisiensi, efektivitas, dan ekonomis sebagai landasan dalam pencapaian tujuan organisasi perlu menjadi perhatian untuk meningkatkan kemampuan kompetisinya agar mampu bertahan hidup dalam era globalisasi ini.

### C. Konsep Jaringan Kebijakan

Istilah "jaringan" (*network*) telah dipakai sejak abad ke 19, yang berarti meliputi atau menutupi dengan jaringan atau dengan sepotong jaring (Parson, 2011 : 186)<sup>10</sup>. Gagasan jaringan kebijakan telah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari ilmu politik di Amerika dan berkembang juga di Inggris dalam beberapa dekade. Sepanjang tahun 1950-an dan 1960-an, studi di Amerika dari proses kebijakan membahas pentingnya interaksi antara kelompok-kelompok kepentingan, lembaga

---

<sup>9</sup>Alwi, 2012. *Network Implementation Analysis on Democratic Public Service*. International Journal of Administration Science & Organization, Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi: Vol. 19 No.2. May 2012. Akreditasi Dikti Kemendiknas RI No. 64a/DIKTI/Kep/2010.

<sup>10</sup>Wayne, Parsons,. 2011. *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Kencana Prenada Media Group : Jakarta.

birokrasi dan pemerintah dalam proses kebijakan publik (Jordan 1990 dalam Adshead, 2003:102<sup>11</sup>, Zhou, et al 2014:93 dan Parson, 2011:186).

Perkembangan ini dapat dilihat sebagai pendekatan analitik, yang memperkenalkan teori jaringan dalam ilmu kebijakan. Diperkirakan pendekatan ini dapat menggantikan analisis kebijakan, manajemen publik baru sebagai institusionalisme baru. Umumnya jaringan kebijakan mencakup dua asal teoritis: satu diantaranya adalah teori organisasi sosial di tahun 1950-an, dan kedua tentang pembahasan kekuatan bidang politik (Klijn dan Koppenjan 2000) dalam Zhou (2014: 93)<sup>12</sup>.

Kemudian bagi Keynes pada tahun 1930-an dan 1940-an, jaringan kebijakan relatif kecil. Akan tetapi, dengan perkembangan aktivitas pemerintah dan pembuatan kebijakan, partisipannya juga berkembang lebih luas dan lebih rumit. Diversitas yang semakin besar dalam masyarakat. Dalam program kebijakan disesuaikan dengan target dan fungsi spesifik dan peningkatan jumlah partisipan dalam proses kebijakan, sehingga membuat metafora jaringan dianggap lebih cocok untuk pembuatan kebijakan ketimbang model pluralism, korporatisme. Namun, Van Waarden (1992) dalam Luzi dan Hamoeda (2008: 241)<sup>13</sup> menjelaskan dimensi yang berbeda antara konsep jaringan dengan pendekatan lain dapat dilihat, misalnya jumlah dan jenis aktor, fungsi jaringan, struktur, pelembagaan, aturan perilaku, hubungan kekuasaan dan strategi aktor.

---

<sup>11</sup>Maura , Adshead. 2003. *Policy Networks and Sub-National Government in Ireland*, in Maura, Adshead, ed. *Public Administration and Public Policy in Ireland, Theory and Methods*. Routledge: USA and Canada.

<sup>12</sup>Nan , Zhou, et al. 2014. *Citizen Participation in the Public Policy Process in China: Based on Policy Network Theory*. Journal Public Administration Research; Vol. 3, No. 2; 2014. [www.ccsenet.org/par](http://www.ccsenet.org/par)

<sup>13</sup>Samuel, Luzi, dan Hamoeda, M.B. 2008. *Water Policy Networks in Egypt and Ethiopia*. The Journal of Environment and Development. Volume 17 Number 3, September 2008. p. 238-268. Sage Publication. <http://online.sagepub.com>

Rhodes (2015:533-537)<sup>14</sup> mendefinisikan jaringan kebijakan sebagai satu dari kumpulan konsep yang berfokus pada hubungan dengan pemerintah dan ketergantungan pada aktor-aktor negara maupun aktor masyarakat lainnya. Lanjut Rhodes mengatakan bahwa literatur Eropa tentang jaringan kurang berfokus pada sub-pemerintah dan lebih memberikan perhatian pada analisis interorganisasi. Oleh karena itu, Rhodes menekankan bahwa hubungan struktural antara lembaga-lembaga politik sebagai elemen penting dalam jaringan kebijakan dari pada hubungan interpersonal antar individu dalam lembaga-lembaga tersebut.

Jaringan kebijakan memfasilitasi koordinasi kepentingan publik dan swasta, serta sumber daya, dalam hal ini dapat meningkatkan efisiensi dalam pelaksanaan kebijakan publik. Rhodes (1997) dalam Adshead (2003:104)<sup>15</sup> menyatakan bahwa studi jaringan kebijakan penting bagi enam alasan utama, yaitu:

1. *They limit participation in the policy process;*
2. *They define the roles of actors;*
3. *They decide which issues will be included and excluded from the policy agenda;*
4. *Through the rules of the game, they shape the behaviour of actors;*
5. *They privilege certain interests, not only by according them access but also by favouring their preferred policy outcomes;*
6. *They substitute private government for public accountability.*

Berbeda halnya dengan Rhodes, Kenis dan Schneider (1991) berpendapat bahwa jaringan kebijakan merupakan bentuk baru dari pemerintahan ditandai dengan dominasi hubungan informal, desentralisasi, dan horizontal (*ibid*: 131). Definisi ini memberikan penekanan bahwa proses kebijakan tidak sepenuhnya dan terstruktur eksklusif oleh pengaturan lembaga formal. Oleh karena itu, organisasi pemerintah tidak lagi menjadi aktor kemudi sentral dalam proses kebijakan. Kenis dan Scheider, berpendapat munculnya konsep jaringan ini dalam perkembangan konseptual dan metodologis untuk mentransformasi empiris dari proses

---

<sup>14</sup>Rhodes, R. A.W. 2015. *Analisis Jaringan Kebijakan* dalam Michael Moran, *et al*, *Handbook Kebijakan Publik* (Edisi Terjemahan). Nusa Media: Bandung.

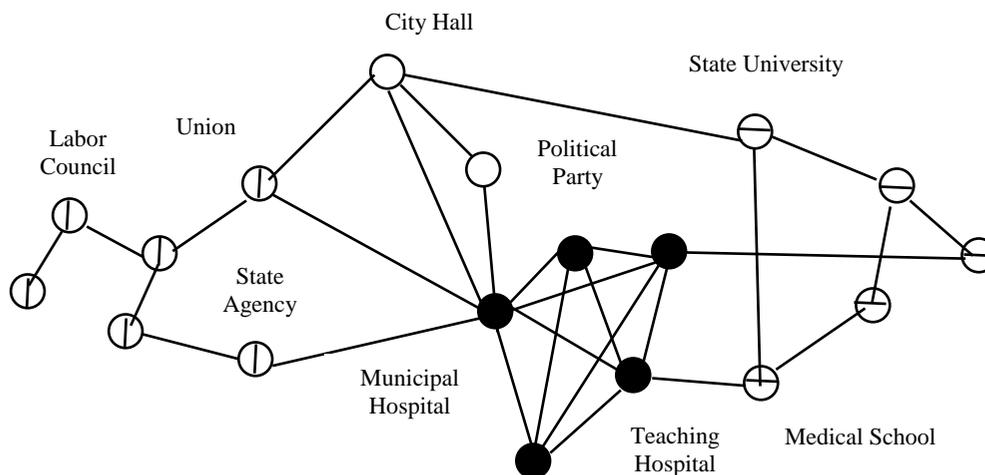
<sup>15</sup>*Ibid*: Adshead (2003:104)

pembuatan kebijakan pada periode pasca perang. Mereka mengamati ruang lingkup yang meningkat, desentralisasi, fragmentasi, ICT (meningkatkan pentingnya informasi) dan transnasionalisasi dalam pembuatan kebijakan publik.

Jaringan kebijakan memberikan kemungkinan komunikasi antara aktor yang berbeda secara berkelanjutan. Jaringan dapat terdiri dari organisasi formal, berbagai instansi pemerintah, aktivis lokal dan kelompok-kelompok dukungan internasional (Mark, 1995:108)<sup>16</sup>. Kelompok-kelompok ini akan berinteraksi satu dengan kelompok lainnya dalam pembuatan sebuah program pemerintah maupun kebijakan publik.

Berkaitan dengan hal itu, Mark (1995:109)<sup>17</sup> mencoba menciptakan model jaringan kesehatan kota Perrow's. Dalam model tersebut, juga terdapat beragam jenis aktor yang saling interaksi satu dengan yang lainnya. Interaksi menciptakan jaringan kesalinghubungan antar-aktor dalam pembuatan suatu kebijakan. Berikut model jaringan yang dikembangkan oleh Mark:

Gambar 1. Perrow's Imaginary City Health Network



Sumber: Mark Considine (1995: 109)

Keterangan:

<sup>16</sup>Considine, Mark. 1995. *Public Policy: a Critical Approach*. Prentice Hall.

<sup>17</sup>*Ibid*: Mark (1995:109)

- Political (allocative) groups
- | Regulatory and Special interest groups
- Hospitals
- ⊖ Support groups:
  - Medical school
  - Nursing school
  - University
  - Private research founcation
  - Government research agency

Model jaringan yang dikembangkan oleh Mark juga tidak jauh berbeda dengan konsep jenis jaringan kebijakan yang dikemukakan oleh Rhodes. Adanya berbagai aktor yang terlibat di dalamnya. Dalam pendekatan jaringan ini menunjukkan tidak adanya pemerintah sebagai aktor tunggal dalam pembuatan sebuah kebijakan. Adanya distribusi kekuasaan dan relasi antar-aktor yang saling tergantung sama lainnya. Sehingga pada pendekatan ini kekuasaan tidak dipusatkan pada kelompok aktor negara saja, melainkan distribusi kekuasaan antar-aktor dalam jaringan kebijakan publik.

#### D. Studi Kasus: Jaringan Aktor Dalam Proses Kebijakan Publik di Cina

Cina merupakan salah satu negara yang sudah melaksanakan proses pembuatan kebijakan publik berbasis jaringan. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Zhou, *et al*<sup>18</sup> pada tahun 2014 yang meneliti tentang “*Citizen Participation in the Public Policy Process in China: Based on Policy Network Theory*”. Adatiga alasan mengapa teori jaringan kebijakan berlaku untuk masyarakat di Cina dalam proses kebijakan publik.

*Pertama*, masyarakat Cina memiliki beragam subjek kepentingan yang berbeda-beda. Dengan ini dibutuhkan teori jaringan kebijakan untuk menganalisis partisipasi warga dan tuntutan kepentingan mereka yang beragam dalam proses

<sup>18</sup>*Ibid*: Zhou (2014)

kebijakan publik. Untuk memenuhi target kepentingan masing-masing, perlu adanya pertukaran sumber daya mereka dengan yang lainnya. Seperti; pemerintah, kelompok kepentingan, media massa, untuk berpartisipasi dalam proses kebijakan publik. Beberapa aktor dalam jaringan kebijakan berinteraksi satu sama lain untuk mencapai tujuan melalui saling bertukar sumberdaya yang mereka miliki masing-masing.

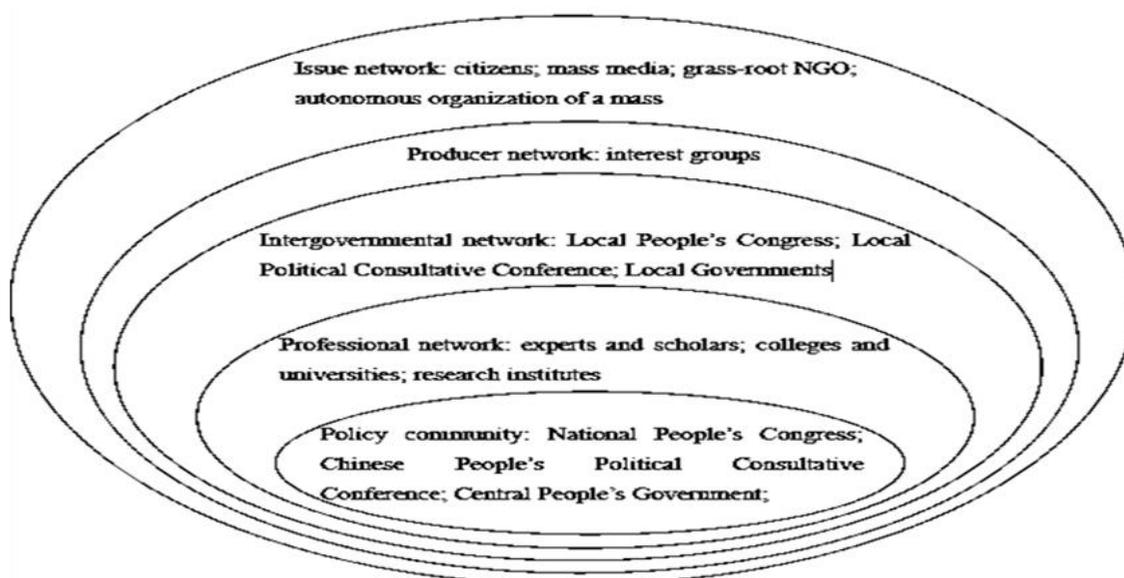
*Kedua*, dalam proses kebijakan publik, sering terjadinya konflik kepentingan antar-aktor. Adanya aktor yang kuat dalam hal ini seperti pemerintah dan kelompok kepentingan, lebih mendominasi jika dibandingkan dengan aktor lemah (LSM dan warga negara). Disini sangat mudah menghasilkan konflik kepentingan dalam proses kebijakan publik. Namun, dalam teori jaringan antar-aktor saling mempengaruhi dalam pembuatan kebijakan dan terjadinya interaksi antar-aktor. Sehingga, menghasilkan kebijakan yang tepat berdasarkan hasil negoisasi kelompok kepentingan.

*Ketiga*, teori jaringan kebijakan ini memberikan dampak positif terhadap penyelenggaraan pemerintahan, khususnya partisipasi warga dalam proses kebijakan publik. Setelah mengalami kegagalan pasar dan pemerintahan di semua tingkatan di Cina, pemerintah mencoba untuk membangun tata kelola jaringan. Pendekatan ini berpendapat bahwa, pemerintah tidak harus memainkan aktor utama dalam proses kebijakan, namun juga menjadi salah satu peserta yang berinteraksi dengan aktor-aktor lainnya.

Lebih lanjut Zhou, *et al* dalam kajiannya, ia menganalisis faktor-faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi partisipasi warga dalam proses kebijakan publik di Cina. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa sumber daya jaringan kebijakan yang dimiliki oleh warga negara berada pada tingkat yang lebih rendah. Selain itu, penelitian ini juga menunjukkan bagaimana faktor-faktor eksternal, termasuk membangun interaksi antara aktor-aktor masyarakat dan jaringan lainnya, serta pengaruh peran serta warga dalam proses kebijakan publik.

Terdapat perbedaan aktor dalam jaringan kebijakan publik di Cina, diantaranya dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 1. Perbedaan Aktor dalam Jaringan Kebijakan Publik di Cina



Sumber: Zhou, *et al* (2014: 97)

Berdasarkan gambar diatas dapat kita pahami bahwa, masing-masing tingkatan mempunyai perbedaan aktor dalam jaringan kebijakan. Misalnya komunitas kebijakan yang terdiri dari Kongres Rakyat Nasional. Jaringan profesional yang terdiri dari para tenaga ahli dan sarjana, perguruan tinggi dan lembaga penelitian. Jaringan antar-pemerintah, terdiri dari pemerintah di semua tingkatan saling berinteraksi satu sama lainnya. Jaringan produser, yang terdiri dari kelompok kepentingan. Jaringan isu, terdiri dari warga negara, media massa, LSM dan organisasi massa lainnya. Jaringan isu ini terdiri banyak anggota dan

tidak stabil, pola interaksi secara informal, yang memberikan masukan terhadap pengambilan keputusan di Cina.

#### E. Kesimpulan

Jaringan aktor dalam perumusan kebijakan publik merupakan suatu model yang kini sudah dimulai diadopsi dan oleh negara-negara sedang berkembang dalam merumuskan sebuah kebijakan. Dalam model jaringan, pemerintah tidak lagi bertindak sebagai aktor tunggal, adanya aktor diluar pemerintah, seperti LSM, kelompok profesional, masyarakat, dan *stakeholder* lainnya yang saling berinteraksi, komunikasi, dan kerjasama demi tercapai tujuan. Sehingga, kebijakan yang dirumuskan sesuai dengan harapan dan mengakomodasi nilai-nilai kepentingan aktor lainnya.

Pemerintah akan lebih *survive* dengan mengadopsi model jaringan. Keterbatasan sumberdaya yang dimiliki dapat teratasi melalui jaringan. Pada intinya, jaringan akan terbangun apabila terdapat kesepakatan, kesamaan visi dan misi, serta komitmen bersama dalam suatu forum atau organisasi yang berbasis jaringan. Oleh karena itu, pemerintah sudah saatnya membangun jaringan agar melahirkan kebijakan maupun program yang mengakomodasi nilai-nilai kepentingan masyarakat dan *stakeholder*, demi terwujudnya pemerintah yang demokratis.

#### Daftar Pustaka

- Adshead, Maura. 2003. *Policy Networks and Sub-National Government in Ireland*, in Maura, Adshead, ed. *Public Administration and Public Policy in Ireland, Theory and Methods*. Routledge: USA and Canada.
- Alwi, 2012. *Network Implementation Analysis on Democratic Public Service*. International Journal of Administration Science & Organization, Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi: Vol. 19 No.2. May 2012. Akreditasi Dikti Kemendiknas RI No. 64a/DIKTI/Kep/2010.
- Kasmad, Rulinawaty. 2014. *Analisis Jaringan Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kota Makassar*. Disertasi : Universitas Hasanuddin-Makassar.

- Luzi, Samuel dan Hamoeda, M,B. 2008. *Water Policy Networks in Egypt and Ethiopia*. The Journal of Environment and Development. Volume 17 Number 3, September 2008. p. 238-268. Sage Publication. <http://online.sagepub.com>
- Mark, Coinsidine. 1995. *Public Policy: a Critical Approach*. Prentice Hall.
- Murziqin, R. (2013a). Legal Reform Based on Federal Evidence Rules. *Journal of Islamic Law and Culture*, 12(1), 140-165
- Murziqin, R. (2013b). The Political Dynamics of Military Pensions in Indonesia. *Austrian Journal of Political Science*, 42(2), 145-160.
- Murziqin, R. (2014). Politics of Power and Its Influence on Elections in Indonesia. *Asian Journal of Political Science*, 22(2), 181-205.
- Murziqin, R. (2015). Government Authority in the Application of Islamic Sharia. *Journal of Islamic Law and Culture*, 13(2), 321-332
- Murziqin, R. (2016). Aceh Pasca MoU Helsinki. *Al-Ijtima`i-International Journal of Government and Social Science*. 2(1), 1-12.
- Murziqin, R., & Tabrani ZA. (2016). The Importance of Local Parties and Incumbency to the Electoral in Aceh. *Journal of Islamic Law and Culture*, 10(2), 123-144.
- Parsons, Wayne. 2011. *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Kencana Prenada Media Group : Jakarta.
- Pratikno. 2010. *Peningkatan Kapasitas Berjejaring Dalam Tata Pemerintahan Yang Demokratis, dalam Wahyudi, Kumorotomo, dan Ambar, Widaningrum. Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*. Gava Media : Yogyakarta.
- Rhodes, R. A.W. 2015. *Analisis Jaringan Kebijakan dalam Michael Moran, et al, Handbook Kebijakan Publik (Edisi Terjemahan)*. Nusa Media: Bandung.
- Ritzer, George. 2014. *Teori Sosiologi Modern, Edisi Ketujuh (Terjemahan)*. Kencana Prenadamedia Group:Jakarta.
- Scott, Richard. (2008). *Institutions and Organization: Ideas and Interest*. USA:Sage Publication.
- Suwitri, Sri. 2008. *Jejaring Kebijakan Dalam Perumusan Kebijakan Publik (Suatu Kajian Tentang Perumusan Kebijakan Penanggulangan Banjir dan Rob Pemerintah Kota Semarang)*. Jurnal Delegasi STIA Banjarmasin Vol. VI N0. 3, Januari 2008. Terakreditasi KepDirjen Dikti No. 56/Dikti/Kep/2005.
- Tabrani ZA & Murziqin, R. (2015). Political Education in Maturation Democracy in Indonesia. *British Journal of Political Science*, 45 (1), 215-226
- Tabrani ZA. (2011). Dynamics of Political System of Education Indonesia. *International Journal of Democracy*, 17(2), 99-113.
- Tabrani ZA. (2016). *Transformasi Teologis Politik Demokrasi Indonesia (Telaah*

singkat Tentang Masyarakat Madani dalam Wacana Pluralisme Agama di Indonesia). *Al-Ijtima`i-International Journal of Government and Social Science*, 2(1), 41-56.

Walidin, W., Idris, S., & Tabrani ZA. (2015). *Metodologi Penelitian Kualitatif & Grounded Theory*. Banda Aceh: FTK Ar-Raniry Press.

Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus*. CAPS :Yogyakarta.

Zhou, Nan, et al. 2014. *Citizen Participation in the Public Policy Process in China: Based on Policy Network Theory*. *Journal Public Administration Research*; Vol. 3, No. 2; 2014. [www.ccsenet.org/par](http://www.ccsenet.org/par)