

Dr. Sulaiman Zuhdi, S.Sos., M.Si.  
Dr. Trio Saputra, S.Psi., M.Si.



# JEJARING KEBIJAKAN

PARADIGMA BARU ADMINISTRASI PUBLIK

Edisi Pertama

# **JEJARING KEBIJAKAN**

**PARADIGMA BARU ADMINISTRASI PUBLIK**

**Edisi Pertama**

**Dr. Sulaiman Zuhdi, S.Sos., M.Si.  
Dr. Trio Saputra, S.Psi., M.Si.**



**JEJARING KEBIJAKAN:  
PARADIGMA BARU ADMINISTRASI PUBLIK  
Edisi Pertama**

Penulis:

**Dr. Sulaiman Zuhdi, S.Sos., M.Si.**

**Dr. Trio Saputra, S.Psi., M.Si.**

Desain Cover:

**Helmaria Ulfa**

Sumber Ilustrasi:

**[www.freepik.com](http://www.freepik.com)**

Tata Letak:

**Handarini Rohana**

Editor:

**N. Rismawati**

ISBN:

**978-623-500-705-2**

Cetakan Pertama:

**Januari, 2025**

---

Hak Cipta Dilindungi Oleh Undang-Undang  
by Penerbit Widina Media Utama

---

Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

**PENERBIT:**

**WIDINA MEDIA UTAMA**

Komplek Puri Melia Asri Blok C3 No. 17 Desa Bojong Emas  
Kec. Solokan Jeruk Kabupaten Bandung, Provinsi Jawa Barat

**Anggota IKAPI No. 360/JBA/2020**

Website: [www.penerbitwidina.com](http://www.penerbitwidina.com)

Instagram: [@penerbitwidina](https://www.instagram.com/penerbitwidina)

Telepon (022) 87355370

## KATA PENGANTAR

Rasa syukur yang teramat dalam dan tiada kata lain yang patut kami ucapkan selain mengucap rasa syukur. Karena berkat rahmat dan karunia Tuhan Yang Maha Esa, buku yang berjudul “Jejaring Kebijakan: Paradigma Baru Administrasi Publik” telah selesai disusun dan berhasil diterbitkan, semoga buku ini dapat memberikan sumbangsih keilmuan dan penambah wawasan bagi siapa saja yang memiliki minat terhadap pembahasan tentang Jejaring Kebijakan: Paradigma Baru Administrasi Publik.

Akan tetapi pada akhirnya kami mengakui bahwa tulisan ini terdapat beberapa kekurangan dan jauh dari kata sempurna, sebagaimana pepatah menyebutkan “*tiada gading yang tidak retak*” dan sejatinya kesempurnaan hanyalah milik Tuhan semata. Maka dari itu, kami dengan senang hati secara terbuka untuk menerima berbagai kritik dan saran dari para pembaca sekalian, hal tersebut tentu sangat diperlukan sebagai bagian dari upaya kami untuk terus melakukan perbaikan dan penyempurnaan karya selanjutnya di masa yang akan datang.

Terakhir, ucapan terima kasih kami sampaikan kepada seluruh pihak yang telah mendukung dan turut andil dalam seluruh rangkaian proses penyusunan dan penerbitan buku ini, sehingga buku ini bisa hadir di hadapan sidang pembaca. Semoga buku ini bermanfaat bagi semua pihak dan dapat memberikan kontribusi bagi pembangunan ilmu pengetahuan di Indonesia.

Januari, 2025

**Penulis**

# DAFTAR ISI

|                                                                                           |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>KATA PENGANTAR .....</b>                                                               | <b>iii</b> |
| <b>DAFTAR ISI .....</b>                                                                   | <b>iv</b>  |
| <b>DAFTAR TABEL .....</b>                                                                 | <b>vi</b>  |
| <b>DAFTAR GAMBAR .....</b>                                                                | <b>vii</b> |
| <b>BAB 1 PENDAHULUAN .....</b>                                                            | <b>1</b>   |
| A. Perkembangan Administrasi Publik .....                                                 | 1          |
| B. Paradigma I Dikotomi Politik dan Administrasi .....                                    | 4          |
| C. Paradigma II Prinsip-Prinsip Administrasi Negara .....                                 | 6          |
| D. Paradigma III Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik .....                           | 6          |
| E. Paradigma IV Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi .....                       | 8          |
| F. Paradigma V Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara .....                      | 9          |
| <b>BAB 2 MEMAHAMI JEJARING KEBIJAKAN .....</b>                                            | <b>15</b>  |
| A. Mengapa Jejaring Dianggap sebagai Paradigma Baru .....                                 | 15         |
| B. Asal Usul Jejaring Kebijakan .....                                                     | 19         |
| C. Jejaring Kebijakan: Definisi dan Klasifikasi .....                                     | 22         |
| D. Karakteristik Jejaring Kebijakan .....                                                 | 29         |
| <b>BAB 3 LITERATUR JEJARING KEBIJAKAN .....</b>                                           | <b>31</b>  |
| A. Pendekatan Utama Jejaring Kebijakan .....                                              | 31         |
| B. Jejaring Kebijakan sebagai Bentuk Intermediasi Kepentingan:<br>Aliran di Inggris ..... | 35         |
| C. Jejaring Kebijakan sebagai Bentuk Tata Kelola .....                                    | 59         |
| <b>BAB 4 PERSPEKTIF JEJARING KEBIJAKAN .....</b>                                          | <b>75</b>  |
| A. Siklus Pertama Literatur Jejaring Kebijakan .....                                      | 75         |
| B. Siklus Kedua Literatur Jejaring Kebijakan .....                                        | 83         |
| C. Siklus Ketiga Literatur Jejaring Kebijakan .....                                       | 88         |
| <b>BAB 5 PERSPEKTIF JEJARING SOSIAL .....</b>                                             | <b>93</b>  |
| A. Konsep Dasar Analisis Jejaring Sosial .....                                            | 93         |
| B. Model dan Indikator Struktur Jejaring .....                                            | 97         |
| C. Struktur dan Aksi Jejaring .....                                                       | 101        |
| <b>BAB 6 JENIS AKSI DAN MODEL KEMUDI .....</b>                                            | <b>107</b> |
| A. Konsep, Variabel, dan Proses .....                                                     | 107        |
| B. Kemudi di Jejaring .....                                                               | 110        |
| C. Kemudi Melalui Jejaring .....                                                          | 114        |
| <b>BAB 7 KEMUDI DI JEJARING .....</b>                                                     | <b>119</b> |
| A. Pemodelan Kemudi di Jejaring .....                                                     | 119        |
| B. Dinamika Jejaring Ego .....                                                            | 123        |

|                                                         |            |
|---------------------------------------------------------|------------|
| C. Dinamika Jejaring Lokal yang Berpusat pada Ego ..... | 131        |
| D. Struktur dan Kemudi di Jejaring .....                | 140        |
| <b>BAB 8 STRUKTUR JEJARING DAN <i>OUTPUT</i>.....</b>   | <b>151</b> |
| A. Dari Struktur hingga <i>Output</i> .....             | 151        |
| B. Struktur Jejaring dan Aksi Tipe II .....             | 154        |
| C. Aksi dan <i>Output</i> Tipe II .....                 | 159        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>                             | <b>167</b> |

## *DAFTAR TABEL*

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| Tabel 3.1. Jenis Jejaring Kebijakan Model Rhodes dan Marsh ..... | 38 |
| Tabel 3.2. Tipologi Komunitas Kebijakan dan Jejaring Isu .....   | 40 |
| Tabel 5.1. Model dan Indikator Struktur Jejaring .....           | 97 |

# DAFTAR GAMBAR

|                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gambar 3.1. Akar Teoritis dari Konsep Jejaring Kebijakan .....                                                            | 31  |
| Gambar 3.2. Jejaring Kebijakan dan Hasil Kebijakan: Pendekatan Dialektis ....                                             | 48  |
| Gambar 6.1. Kemudi dan Melalui Jejaring Kebijakan .....                                                                   | 118 |
| Gambar 7.1. Kemudi di Jejaring .....                                                                                      | 122 |
| Gambar 7.2. Struktur Jejaring Global .....                                                                                | 126 |
| Gambar 7.3. Jejaring Ego dengan Sentralitas Tingkat Tinggi dan<br>Sentralitas antara yang Tinggi .....                    | 127 |
| Gambar 7.4. Jejaring Ego dengan Sentralitas Tingkat Rendah dan<br>Sentralitas antara yang Tinggi .....                    | 128 |
| Gambar 7.5. Jejaring Ego dengan Sentralitas Tingkat Tinggi dan<br>Sentralitas antara yang Rendah .....                    | 129 |
| Gambar 7.6. Jejaring Ego dengan Sentralitas Tingkat Rendah dan<br>Sentralitas antara Rendah .....                         | 130 |
| Gambar 7.7. Struktur Jejaring Lokal Berpusat pada Ego pada <i>Node</i> 5 dan<br>34 (Jarak Lintasan = 2) .....             | 135 |
| Gambar 7.8. Struktur Jejaring Lokal Berpusat pada Ego pada <i>Node</i> 30 dan<br>40 (Jarak Lintasan = 2) .....            | 136 |
| Gambar 7.9. Struktur Jejaring Lokal Berpusat pada Ego pada <i>Node</i> 26 dan<br>35 (Jarak Lintasan = 2) .....            | 138 |
| Gambar 7.10. Struktur Jejaring Lokal Berpusat pada Ego pada <i>Node</i> 31 dan<br>47 (Jarak Lintasan = 2) .....           | 139 |
| Gambar 7.11. Jejaring Bercirikan Kepadatan Tinggi dan Transitivitas Tinggi ..                                             | 142 |
| Gambar 7.12. Struktur Jejaring Global Awal yang Terfragmentasi Secara<br>Keseluruhan dan Perubahannya Seiring Waktu ..... | 144 |
| Gambar 7.13. Struktur Jejaring Awal yang Kaya akan Lubang Struktural<br>yang Berlebihan .....                             | 145 |
| Gambar 8.1. Hubungan antara Struktur Jejaring dan <i>Output</i> Kebijakan .....                                           | 153 |
| Gambar 8.2. Kohesi Sosial dan Sentralisasi dalam Jejaring yang<br>Ukurannya Sama .....                                    | 158 |
| Gambar 8.3. Struktur Jejaring Global yang Mengandung Satu<br>Sub-kelompok Kohesif .....                                   | 161 |
| Gambar 8.4. Struktur Jejaring Global dengan Dua Sub-kelompok<br>yang Kohesif .....                                        | 164 |
| Gambar 8.5. Struktur Jejaring Global dengan Tiga dan Empat<br>Sub-kelompok yang Kohesif .....                             | 165 |

|                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gambar 8.6. Struktur Jejaring Global dengan Beberapa Sub-grup<br>Kohesif yang Setara Secara Reguler ..... | 166 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

# BAB 1

## PENDAHULUAN

---

### A. PERKEMBANGAN ADMINISTRASI PUBLIK

Ilmu administrasi publik berkembang sejak abad ke-19 ketika perhatian akademisi terhadap kegiatan-kegiatan suatu negara. Revolusi yang mengubah administrasi publik menjadi ilmu dan profesi yang mandiri tidak terlepas dari upaya dan visi yang berpengaruh dari tokoh Wilson tahun 1887 dan Frank J. Goodnow tahun 1900. Kedua tokoh ini merupakan tokoh pertama yang menjaga kemandirian ilmu administrasi publik. Mereka menekankan bahwa ilmu administrasi publik berkarakter dalam bidang kajian keilmuan yang substansinya berasal dari berbagai disiplin ilmu lainnya, seperti ilmu hukum, teori politik, dan beberapa ilmu lainnya. Dalam waktu yang cukup lama, beberapa ilmu tersebut telah memberikan pengaruh yang kuat terhadap perubahan dan pembentukan ilmu administrasi publik.

Perhatian terhadap ilmu administrasi publik tradisional sebagaimana dikemukakan oleh para pionir selalu tidak dapat dipisahkan dari negara hukum. Perwakilan masyarakat di lembaga legislatif membuat undang-undang dan mendelegasikan tanggung jawab kepada birokrat profesional untuk menjalankan kepentingan publik. Menurut (Rosembloom, 1998) pendekatan hukum memandang administrasi publik sebagai upaya untuk mempraktikkan dan memaksa hukum ke dalam tingkat lingkungan yang nyata. Pendekatan kekuasaan ini bersumber dari *administrative law*, dimana hukum sebagai *Body of Law and Regulation* yang mengendalikan proses administrasi.

Jadi administrasi publik adalah hukum dalam tindakan dan sistem yang diatur. Dengan kata lain, pemerintah memberi tahu warga negara, baik warga sipil maupun pengusaha, apa yang diperbolehkan dan apa yang tidak boleh dilakukan. Hukum saja belum mampu menjaga kondisi yang memuaskan bagi munculnya kinerja dalam pengelolaan sektor publik. Diakui bahwa sistem ketatanegaraan dapat memberikan kinerja yang sehat bagi penyelenggara negara. Namun jika dilihat dari prinsip efisiensi dan efektivitas, hasilnya akan jauh dari harapan. Hukum yang baik memang mutlak diperlukan, tetapi juga dapat menciptakan kondisi inefisiensi untuk menciptakan kinerja pelayanan publik yang baik.

## BAB 2

# MEMAHAMI JEJARING KEBIJAKAN

---

### A. MENGAPA JEJARING DIANGGAP SEBAGAI PARADIGMA BARU

Evolusi paradigma administrasi publik menunjukkan pergeseran dari model birokrasi yang kaku menuju pendekatan yang lebih adaptif, kolaboratif, dan berorientasi pada hasil. Setiap paradigma menawarkan kerangka kerja dan prinsip yang relevan dengan konteks dan tantangan yang dihadapi pada masanya.

*Dynamic governance* adalah *beyond result to the process*. Bahwa seringkali kita terjebak untuk melihat hasil, namun kurang memperhatikan proses. Padahal hasil yang bagus tidak akan tercapai tanpa perbaikan proses atau upaya membangun dan memperbaiki sistem yang ada. Bahkan panduan *dynamic governance* mengingatkan bahwa *beyond improvement to innovation*.

Sering kali administrasi publik terjebak pada rutinitas, dan salah satu cara untuk memperbaiki kebiasaan yang sudah dilanggengkan tersebut hanya dengan cara perbaikan sedikit-sedikit (*incremental*). Terkadang kita lupa, atau bahkan malas berpikir dan melihat ada banyak cara lain yang bisa ditempuh untuk mengatasi persoalan yang ada. Bukan hanya *improvement* atau perbaikan terus menerus. Namun cara-cara baru yang sebelumnya belum pernah terpikirkan atau belum pernah dicoba untuk dilakukan, sebaiknya didorong untuk segera muncul dalam bentuk inovasi.

Apabila administrasi publik klasik menitikberatkan proses tata kelola pemerintahan pada sistem yang berbentuk hierarki, maka New Publik Management berupaya menggeser hierarki menjadi partisipasi. Kemudian, New Publik Services menekankan pentingnya *sharing value* di antara aktor-aktor yang terlibat dalam praktik tata kelola pemerintahan termasuk dalam penyelenggaraan kebijakan pembangunan. Dengan demikian *dynamic governance* mengingatkan tentang adanya perubahan pola hubungan lebih baru yang dinamakan jejaring (*network*). Bahkan dibalik agen-agen sebenarnya terdapat jejaring yang dapat digunakan dan diberdayakan. Semua itu mengarah pada fenomena terjadinya perubahan orientasi dari kuantitas kepada kualitas bahkan makna.

## BAB 3

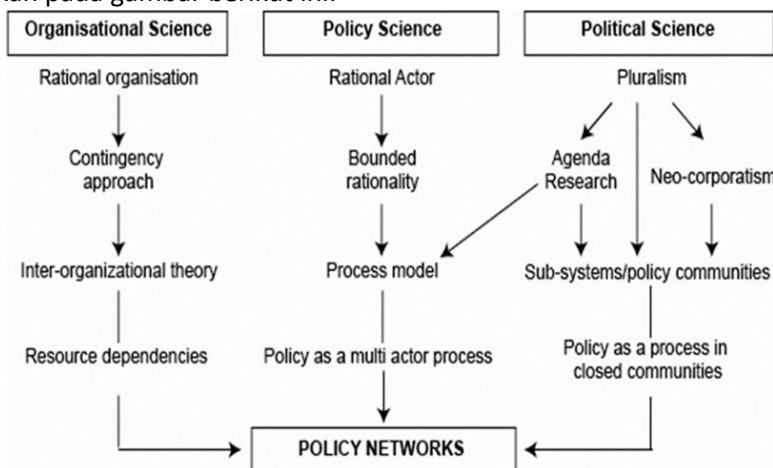
### LITERATUR JEJARING KEBIJAKAN

---

#### A. PENDEKATAN UTAMA JEJARING KEBIJAKAN

Dalam literatur yang luas mengenai jejaring kebijakan, ada dua pendekatan utama yang dapat membedakan konsep jejaring kebijakan. Pendekatan pertama, memandang jejaring kebijakan sebagai suatu jenis intermediasi kepentingan, dan telah menjadi dominan di Inggris sampai batas tertentu di literatur Amerika. Pendekatan kedua, memandang jejaring kebijakan sebagai bentuk tata kelola dan berkembang di benua Eropa, khususnya di Jerman dan Belanda. Belakangan, para sarjana Denmark berkontribusi pada aliran tata kelola jejaring demokratis dan meta-pemerintahan. Selanjutnya juga ada tata kelola publik baru dari Osborne dan literatur tentang studi implementasi.

Terdapat perbedaan pendapat mengenai asal muasal studi teori jejaring kebijakan. Pandangan (Klijn, 1997) menyajikan pertimbangan menyeluruh mengenai fokus asal-usul ini pada tiga disiplin ilmu yaitu: ilmu organisasi, ilmu kebijakan, dan ilmu politik. Dalam pandangannya, kontribusi masing-masing disiplin ilmu tersebut telah berkembang dalam beberapa tahapan yang diuraikan pada gambar berikut ini.



**Gambar 3.1. Akar Teoritis dari Konsep Jejaring Kebijakan**

Sumber: Klijn, 1997

## **BAB 4**

### **PERSPEKTIF JEJARING KEBIJAKAN**

---

#### **A. SIKLUS PERTAMA LITERATUR JEJARING KEBIJAKAN**

Siklus pertama literatur jejaring kebijakan telah berkembang terutama di sekitar satu dasawarsa. Pertanyaan yang menjadi pusat literatur jejaring kebijakan awal adalah apakah jejaring kebijakan hanyalah alat heuristik untuk menggambarkan secara spesifik interaksi antara sektor publik dan swasta, atau struktur nyata yang ada yang mempengaruhi proses kebijakan (Börzel, 1998; Thatcher, 1998; Thompson & Pforr, 2005).

Mereka yang berpendapat bahwa jejaring kebijakan sebagian besar merupakan alat heuristik untuk menganalisis interaksi antara berbagai pemangku kepentingan, terutama berfokus pada identifikasi beberapa dimensi berbeda yang menjadi dasar variasi jejaring kebijakan. Model analitis yang telah berkembang dalam literatur intermediasi kepentingan ini karenanya paling baik dicirikan sebagai tipologi (Marsh & Rhodes, 1992; Van Waarden, 1992). Yang lain berpendapat bahwa jejaring kebijakan lebih dari sekadar platform yang memfasilitasi interaksi antara kumpulan pemangku kepentingan publik dan swasta.

Para peneliti ini umumnya mengonseptualisasikan jejaring kebijakan sebagai suatu bentuk tata kelola yang berbeda dari hierarki dan pasar (Kenis & Schneider, 1991; Scharpf, 1978). Dalam aliran literatur tata kelola ini, jejaring kebijakan sering kali dipandang sebagai sintesis dari bentuk koordinasi, literatur jejaring kebijakan, dan isu-isu terkait model jejaring kebijakan yang masih belum terselesaikan secara teoritis. Bagian ini berfokus pada kedua perspektif jejaring kebijakan yang ditemukan dalam literatur jejaring kebijakan siklus pertama.

Pendekatan intermediasi kepentingan terhadap jejaring kebijakan dikembangkan untuk menggambarkan hubungan antara negara dan masyarakat secara lebih memadai daripada model yang berasal dari korporatisme atau pluralisme (Börzel, 1998). Di Amerika Serikat, (Heclo, 1978) mengembangkan konsep jejaring isu untuk menggambarkan interaksi antara negara dan industri. Heclo berpendapat bahwa konsep segitiga besi yang dominan dalam literatur gagal menunjukkan kekhususan pola hubungan yang ada antara industri dan pemerintah. Penutupan dan segmentasi jejaring isu

# **BAB 5**

## **PERSPEKTIF JEJARING SOSIAL**

---

### **A. KONSEP DASAR ANALISIS JEJARING SOSIAL**

Analisis jejaring sosial didasarkan pada kesadaran bahwa selain karakteristik individu para aktor, hubungan antara para aktor setidaknya sama pentingnya (Wasserman & Faust, 1994). Selama dekade terakhir, metodologi untuk menganalisis dan mengkarakterisasi struktur jejaring sosial telah berkembang pesat. Analisis jejaring sosial telah terbukti menjadi alat yang berguna untuk mengkarakterisasi berbagai aspek masyarakat modern. Analisis ini telah diterapkan di banyak bidang, memetakan struktur misalnya kelompok kecil, pola perdagangan antar negara, tetapi juga pembentukan koalisi dan proses pengambilan keputusan (Wasserman & Faust, 1994). Bagian ini menguraikan tentang pengembangan konsep dasar yang membentuk blok bangunan perspektif jejaring sosial.

Pertama, secara singkat menguraikan kemunculan analisis jejaring sosial sebagai pendekatan penelitian baru di berbagai disiplin ilmu dalam ilmu sosial. Kedua, bagian ini menguraikan konsep-konsep mendasar yang menjadi dasar analisis jejaring sosial. Setelah itu, perhatian diberikan pada dua perspektif utama jejaring sosial, yaitu analisis peran dan analisis posisi. Bagian ini diakhiri dengan ringkasan singkat tentang kelebihan dan keterbatasan analisis jejaring sosial.

Sosiometri dianggap sebagai salah satu titik asal utama untuk analisis jejaring sosial. Sosiometri dikembangkan oleh Moreno pada awal abad ke-20 dan menggambarkan struktur kelompok-kelompok kecil. Visualisasi struktur kelompok ini disebut sebagai sosiogram (Knoke & Yang, 2008; Wasserman & Faust, 1994). Entitas sosial (individu atau organisasi) digambarkan sebagai titik-titik, dan hubungan yang dipertahankan entitas-entitas ini satu sama lain diwakili oleh garis-garis yang menghubungkan titik-titik yang sesuai.

Para peneliti yang menerapkan sosiometri tidak hanya menggambarkan struktur kelompok-kelompok kecil dalam gambar, tetapi juga memasukkan analisis dinamika struktur kelompok ini dalam perspektif longitudinal. Representasi struktur sosial kelompok kecil dan analisisnya ini menghasilkan dua analisis jejaring sosial, yaitu: tampilan visual struktur kelompok, dan model probabilistik hasil struktural (Wasserman & Faust, 1994).

## **BAB 6**

### **JENIS AKSI DAN MODEL KEMUDI**

---

#### **A. KONSEP, VARIABEL, DAN PROSES**

Analisis jejaring kebijakan dikembangkan dalam tiga siklus yang berbeda. Setiap siklus ini memberikan kontribusi masing-masing terhadap pengembangan konseptual literatur jejaring kebijakan. Dalam literatur siklus pertama, pendekatan intermediasi kepentingan berfokus pada peluang yang diberikan jejaring kebijakan kepada masing-masing aktor untuk mewakili kepentingan dan posisi kebijakan mereka (Atkinson & Coleman, 1989; Marsh & Rhodes, 1992; Rhodes, 1988; Van Waarden, 1992). Literatur tata kelola berfokus pada manfaat jejaring kebijakan sebagai model tata kelola baru yang berpotensi lebih efektif dan efisien dari pada hierarki dan pasar (Kenis & Schneider, 1991; Mayntz, 1997; Scharpf, 1978).

Pendekatan manajemen jejaring telah menunjukkan bahwa jejaring kebijakan bukanlah struktur statis, melainkan dapat berubah seiring waktu. Manajer jejaring memberikan dorongan untuk perubahan yang dapat memfasilitasi perilaku kooperatif dalam jejaring. Aliran literatur jejaring kebijakan telah memperkenalkan variabel relasional dalam analisis jejaring kebijakan dengan cara yang sama seperti variabel relasional dikonseptualisasikan dalam analisis jejaring sosial (John & Cole, 1998; Sandström, 2008).

Perspektif jejaring kebijakan dibangun berdasarkan sejumlah konsep fundamental. Beberapa variabel dan konsep memiliki analogi yang sesuai dalam perspektif jejaring sosial. Bagian ini bertujuan untuk mengidentifikasi variabel dan konsep tersebut dan berpendapat bahwa berdasarkan variabel dan konsep ini, perbedaan antara dua proses yang berbeda dapat dibuat. Bagian ini akan memperkenalkan proses pengarahan dalam jejaring dan proses pengarahan oleh jejaring sebagai dua proses yang terkait, tetapi berbeda dalam analisis jejaring kebijakan. Salah satu konsep dasar dalam analisis jejaring kebijakan dan analisis jejaring sosial adalah aktor. Aktor dalam literatur jejaring kebijakan sering dikonseptualisasikan sebagai perwakilan organisasi atau kelompok kepentingan yang berpartisipasi dalam jejaring untuk mewakili kepentingan organisasi mereka.

## **BAB 7**

### **KEMUDI DI JEJARING**

---

#### **A. PEMODELAN KEMUDI DI JEJARING**

Struktur jejaring didefinisikan sebagai sekumpulan simpul (aktor dan atributnya) dan hubungan antara simpul-simpul ini. Identifikasi variabel komposisi dan variabel relasional ini memungkinkan pemetaan struktur sosial jejaring kebijakan. Pemetaan struktur jejaring berdasarkan kedua set variabel ini agak statis. Struktur sosial jejaring kebijakan hanya ditampilkan secara akurat pada saat pengumpulan data. Namun, struktur jejaring tidak statis, melainkan berubah seiring waktu. Struktur sosial suatu jejaring berubah karena tindakan tipe I dari para aktor yang tertanam di dalamnya. Baik variabel komposisi maupun variabel relasional dari jejaring kebijakan dapat berubah karena tawar-menawar atas posisi kebijakan. Proses ini sebelumnya disebut sebagai proses pengarahan dalam jejaring. Oleh karena itu, dinamika jejaring meliputi perubahan baik dalam komposisi maupun variabel relasional.

Pengembangan serangkaian hipotesis tentang hubungan antara karakteristik struktural awal jejaring dan hasil struktural memerlukan penggerak konseptual perubahan dalam struktur sosial dari waktu ke waktu. Dalam struktur jejaring awal, posisi kebijakan tersebut mencerminkan keluaran kebijakan yang paling disukai oleh setiap aktor. Namun, aktor saling bergantung dengan tidak ada satu pun aktor yang mampu menghasilkan keluaran kebijakan secara sepihak. Aktor berusaha memaksimalkan utilitas prospektif dari keluaran kebijakan dengan berunding dengan orang lain mengenai posisi kebijakan.

Aktor bertukar atribut untuk meyakinkan orang lain agar mengubah posisi kebijakan mereka ke posisi mereka sendiri. Tindakan tipe I ini dapat mengubah struktur sosial jejaring kebijakan dengan dua cara yang berbeda. Pertama, tindakan tipe I mempengaruhi komposisi simpul karena aliran atribut dari satu aktor ke aktor lainnya. Kedua, tindakan tipe I mempengaruhi jumlah dan komposisi ikatan yang tertanam dalam jejaring. Tindakan Tipe I ini dapat mengubah variabel komposisi dan variabel relasional struktur sosial.

Interaksi antara aktor yang tertanam dalam struktur sosial berubah seiring waktu. Struktur jejaring sosial ini memberi kesempatan kepada aktor individu untuk mencoba mengendalikan jejaring, tetapi juga memberikan batasan pada tindakan tipe I tersebut. Struktur jejaring menyediakan peluang

## **BAB 8**

### **STRUKTUR JEJARING DAN *OUTPUT***

---

#### **A. DARI STRUKTUR HINGGA *OUTPUT***

Bagian ini menetapkan dua fungsi yang menjadi dasar produksi keluaran kebijakan. Sebelumnya, hubungan konseptual antara jejaring kebijakan dan keluarannya diidentifikasi sebagai jenis tindakan tertentu. Tindakan tipe II didefinisikan sebagai tindakan yang dikoordinasikan diantara para pelaku yang bertujuan untuk menghasilkan keluaran kebijakan. Tindakan tipe II tersebut dipengaruhi oleh struktur jejaring kebijakan. Tindakan tipe II dan aktor jejaring lainnya menentukan keluaran kebijakan yang dihasilkan dari tindakan tipe II.

Penting untuk ditekankan di sini bahwa konsep struktur lokal yang tertanam dalam struktur global berbeda dari struktur jejaring lokal yang berpusat pada ego yang menjadi dasar hipotesis mengenai proses pengarahan dalam jejaring. Sementara struktur jejaring lokal yang berpusat pada ego merupakan perluasan dari jejaring ego masing-masing aktor, struktur jejaring lokal merupakan elemen jejaring kebijakan yang menampilkan karakteristik struktural yang berbeda elemen. Dengan demikian, para aktor dapat menjadi bagian dari satu struktur jejaring lokal, tetapi pada saat yang sama memiliki hubungan dengan bagian lain dari struktur jejaring global.

Struktur jejaring kebijakan penting untuk tindakan tipe II karena struktur tertentu lebih mungkin memfasilitasi koordinasi dari pada yang lain. Kegunaan struktur yang kohesif secara sosial untuk tindakan tipe II telah diilustrasikan oleh (Coleman, 1990). Kohesi sosial menyiratkan bahwa jejaring itu padat dan transitif. Banyak kemungkinan ikatan antara simpul yang hadir dalam struktur jejaring seperti itu. Dalam jejaring kebijakan, ikatan antara simpul menunjukkan bagaimana posisi aktor kebijakan berhubungan satu sama lain.

Dalam jejaring kebijakan yang kohesif secara sosial, posisi kebijakan aktor serupa, yang memfasilitasi koordinasi tindakan tipe II di antara semua aktor jejaring. Namun, tindakan tipe II global seperti itu tidak mungkin terjadi karena kondisi struktural yang diperlukan untuk mendukung tindakan tipe II. Terjadinya tindakan tipe II menunjukkan bahwa para aktor setuju pada keluaran kebijakan yang disukai. Kesepakatan seperti itu pada keluaran

## DAFTAR PUSTAKA

- Agranoff, R. (2007). *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, D.C: Georgetown University Press.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (1999). Managing in Network Settings. *Review of Policy Research*. 16(1).
- Atkinson, M. M., & Coleman, W. D. (1992). Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance. *Governance*. 5(2).
- Atkinson, M. M., & Coleman, W. D. (1989). Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies. *British Journal of Political Science*, 19(1).
- Bardach, E. (1998). *Getting Agencies to Work Together*. Washington D.C: The Brookings Institution.
- Barzelay, M. (2001) *The New Public Management*. Berkeley: University of California Press.
- Benson, J. K. (1982). *A Framework for Policy Analysis/DL Rogers and DA Whetten (eds) Interorganisational Co-ordination: Theory, Research, and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon-On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*. 76(2).
- Bevir, M., & Richards, D. (2009). Decentring policy networks: A theoretical agenda. *Public administration*, 87(1).
- Borras, S., & Olsen, H. P. (2007). Combining Qualitative and Quantitative Methods for the Analysis of Network Governance: Promises, Problems, Pay-offs and Potentials. In P. Bogason & M. Zolner (Eds.), *Methods in Democratic Network Governance*. New York: Palgrave.
- Boston, J. (1991). The theoretical underpinnings of public sector restructuring in New Zealand. *Reshaping the state*. Oxford University Press.
- Brass, D. J., Galaskiewicz, J., Greve, H. R., & Tsai, W. (2004). Taking Stock of Networks and Organizations: a Multilevel Perspective. *Academy of Management Journal*. 47(6).
- Bressers, H., O'Toole, L. J., & Richardson, J. (1994). Networks as Models of Analysis: Water Policy in Comparative Perspective. In H. Bressers, L. J. O'Toole, L. J., & J. Richardson (eds), *Networks for Water Policy: A Comparative Perspective*. London: Frank Cass.

- Brinkerhoff, D. W., & Brinkerhoff, J. M. (2001). *Cross-sectoral Policy Networks: Lessons from Developing and Transitioning Countries*. In *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport, CT: Quorum Books
- Burt, R. S. (2004). Structural Holes and Good Ideas. *American Journal of Sociology*. 110(349-399).
- Burt, R. S. (1982). *Toward a Structural Theory of Action. Network Models of Social Structure, Perception, and Action*. New York: Academic Press.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Daugbjerg, C. (1998). Linking Policy Networks and Environmental Policies: Nitrate Policy Making in Denmark and Sweden 1970-1995. *Public Administration*. 76(2).
- De Bruijn, J. A., & Ten Heuvelhof, E. F. (1997). Instruments for Network Management. In W. J. M. Kickert, E. H. Klijn & J. F. M. Koppenjan (eds), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage
- Denhardt, D. & (2003) *The New Public Service, Expanded Edition: Serving, Not Seering*. New York: M. E Sharpe.
- Denhardt, D. & (2007) *The New Public Service, Expanded Edition: Serving, Not Seering*. London: Armonk.
- De Nooy, W., Mrvar, A., & Batagelj, V. (2005). *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*. New York: Cambridge University Press
- Dowding, K. (2001) There must be an end to confusion: policy networks, intellectual fatigue, and the need for political science methods courses in British universities. *Political Studies*. 49(1).
- Dowding, K. (1995). Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies*. 43(1).
- Driessen, P., & Vermeulen, W. (1995). Network Management in Perspective: Concluding Remarks on Network Management as an Innovative Form of Environmental Management. In P. Glasbergen (ed.), *Managing Environmental Disputes: Network Management as an Alternative*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Dudley, G. (2003). Ideas, Bargaining and Flexible Policy Communities: Policy Change and the Case of the Oxford Transport Strategy. *Public Administration*. 81(3).
- Enroth, H. (2010). *Policy network theory. The SAGE handbook of governance*.
- Evans, M. (2001). Understanding Dialectics in Policy Network Analysis. *Political Studies*. 49(3).

- Farazmand, A. (2009). Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. *Public Administration Review*. 69(6).
- Granovetter, M. (1983). The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. *Sociological Theory*. 1(201-233).
- Hay, C. (1998). The Tangled Webs We Weave: The Discourse, Strategy and Practice of Networking. In D. Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Heclo, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. In A. King (Ed.), *The New American Political System*. Washington D.C: American Enterprise Institute.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. London: SAGE Publications Inc
- Hood, C. (1995) *A Public Management for All Seasons*. Spring: Royal Institute of Public Administration.
- Howlett, M. (2002). Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000. *Canadian Journal of Political Science*. 35(2).
- Isett, K. R., & Provan, K. G. (2005). The Evolution of Dyadic Interorganizational Relationships in a Network of Publicly Funded Nonprofit Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 15(1).
- John, P., & Cole, A. (1998). Sociometric Mapping Techniques and the Comparison of Policy Networks: Economic Decision Making in Leeds and Lille. In D. Marsh (Ed.), *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Jordan, G., & Schubert, K. (1992). A Preliminary Ordering of Policy Network Labels. *European Journal of Political Research*, 21(7-27).
- Kalfagianni, A. (2006). *Transparency in the Food Chain*. Univerisity of Twente, Enschede
- Kenis, P., & Knoke, D. (2002). How Organizational Field Networks Shape Interorganizational Tie-Formation Rates. *Academy of Management Review*, 27(2).
- Kenis, P., & Schneider, V. (1991). *Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox*. In *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Campus Verlag.
- Kettl, D. F. (2000) *The Transformation of Governance: Public Administration for Twnty-First Century America*. London: The Johns Hopkins Univercity Press.

- Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector* (First Publ). London: SAGE Publications, Inc.
- Kisby, B. (2007). Analysing Policy Networks: Towards an Ideational Approach. *Policy Studies*. 28(1).
- Klijn, E. H (2005). Networks and Inter-organisational Management: Challenging, steering, evaluation and the role of public actors in Public Management' in Ferlie, E; Lynn, L E & Pollitt, C (2005). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Klijn, E. H. (1997). Policy Networks: An Overview. In W. J. M. Kickert, E. H. Klijn & J. F. M. Koppenjan (eds), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- 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).
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2006). Institutional Design. Changing Institutional Features of Networks. *Public Management Review*. 8(1).
- Klijn, E. H., Koppenjan, J. F. M. & Termeer, C. J. A. M. (1994). Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks. Working Paper No. 12 in Research Programme Policy and Governance in Complex Networks.
- Klijn, E. H., & Teisman, G. (1992). Besluitvorming in Beleidsnetwerken: Een Theoretische Beschouwing over het Analyseren en Verbeteren van Beleidsprocessen in Complexe Beleidsstelsels. *Beleidswetenschap*. 1(32- 51).
- Knoke, D., & Yang, S. (2008). *Social Network Analysis* (2nd ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Koppenjan, J., & Klijn, E. H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision making*. London: Routledge.
- Mandelbaum, S. J., & Albrechts, L. (Eds.). (2005). *The Network Society: A New Context for Planning?*. Routledge.
- Marin, B., and R. Mayntz, eds. (1991). *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, CO: Westview Pr.
- Marsh, D. (ed.) (1998). *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh, D., O'Toole, T. & Jones, S. (2007). The Context and Consequence of Political Participation: Citizenship and Governance in the UK. *Young People and Politics in the UK*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.

- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (Eds.). (1992). *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press
- Marsh, D., & Smith, M. (2000). Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach. *Political Studies*. 48(1).
- Marsh, D., & Smith, M. J. (2001). There is More than One Way to do Political Science: On Different Ways to Study Policy Networks. *Political Studies*. 49(3).
- Marsh, D., & Smith, M. J. (1995). *The Role of Networks in Understanding of Whitehall: Towards a Dialectical Approach*. Paper presented at the ESCR Local Governance Programme's Conference on Networks, University College Wales, Cardiff
- Marshall, N. (1995). Policy Communities, Issue Networks and the Formulation of Australian Higher Education Policy. *Higher Education*, 30(273-293).
- Ostrom, E. (1999). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Perkin, E., & Julius Court. (2005). *Networks and Policy Processes in International Development: a literature review*. Overseas Development Institute.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18(299-252).
- Raab, C. D. (2001). Understanding Policy Networks: A Comment on Marsh and Smith. *Political Studies*. 49.
- Rhodes, R.A.W. (2005). *Policy Network Analysis*. In Ferlie, E. et al (ed). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2006). *Policy Network Analysis* in Moran, M; Rein, M & Goodin, R E (2006). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1990). Policy Networks: A British Perspective. *Journal of Theoretical Politics*. 2(3).
- Rhodes, R. A. W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall. The Sub-Central Governments of Britain* (1st ed.). London: Unwin Hyman Ltd.
- Rhodes, R. A. W., & Marsh, D. (1992a). Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches. In D. Marsh, & R. Rhodes (eds), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Rosenbloom, D. H. and Kravchuk., R. S. (2005) *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. Singapore: Mc Graw Hill.

- Sabatier, P. A. (1991). Toward Better Theories of the Policy Process. *Political Science and Politics*. 24(2).
- Sandström, A. (2008). *Policy Networks: The Relation Between Structure and Performance*. Luleå University of Technology, Luleå
- Scharpf, F. W. (1978). *Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives*. In *Interorganizational policy making*. London: SAGE Publications.
- Schneider, V., & Werle, R. (1991). Policy Networks in the German Telecommunications Domain. In B. Marin & R. Mayntz (Eds.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main: Campus Verlag
- Snijders, T. A. B. (2009). Longitudinal Methods of Network Analysis. In B. Meyers (Ed.), *Encyclopedia of Complexity and System Science*. Dordrecht: Springer Verlag
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). Governance Network Research: Towards a Second Generation. In E. Sørensen, & J. Torfing (eds), *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Stones, R. (1992). Labour and International Finance 1964-1967. In D. Marsh, & R. Rhodes (eds), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Teisman, G., van Buuren, A., & Gerrits, L. (eds) (2009). *Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-organization and Coevolution in Public Investments*. New York and London: Routledge.
- Thatcher, M. (1998). The Development of Policy Network Analysis. From Modest Origins to Overarching Frameworks. *Journal of Theoretical Politics*. 10(4).
- Thoha, M. (1997) *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi negara*. Jakarta: PT. Grafindo pustaka Persada.
- Thompson, G., & Pforr, C. (2005). Policy Networks and Good Governance - A Discussion [Electronic Version]. *Curtin University of Technology School of Management Working Paper Series*, 10. Retrieved 13-02-2008.
- Toke, D and Marsh, D. (2003) Policy Networks and the GM Crops Issue: Assessing the Utility of a Dialectical Model of Policy Networks. *Public Administration*. 81(2).
- Turner, J. H. (2001). Sociological Theory Today. In J. H. Turner (Ed.), *Handbook of Sociological Theory*: Springer US.
- Van Bueren, E. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 13(2).

- Van Waarden, F. (1992). Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research*. 21(29-52).
- Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. New York: Cambridge University Press.
- Wellman, B. (1983). Network Analysis: Some Basic Principles. *Sociological Theory*. 1(155-200).
- Wilks, S., & Wright, M. (Eds.). (1987). *Comparative Government-Industry Relations: Western Europe, the United States, and Japan*. Oxford: Clarendon Press.
- Wilson., W. (1887) *The Study of Administrations*. Oak Park: Moore Publishing Company, inc.

# JEJARING KEBIJAKAN

## PARADIGMA BARU ADMINISTRASI PUBLIK

Edisi Pertama

Evolusi paradigma administrasi publik menunjukkan pergeseran dari model birokrasi yang kaku menuju pendekatan yang lebih adaptif, kolaboratif, dan berorientasi pada hasil. Setiap paradigma menawarkan kerangka kerja dan prinsip yang relevan dengan konteks dan tantangan yang dihadapi pada masanya. Apabila administrasi publik klasik menitikberatkan proses tata kelola pemerintahan pada sistem yang berbentuk hierarki, maka *New Public Management* berupaya menggeser hierarki menjadi partisipasi. Kemudian, *New Public Services* menekankan pentingnya *sharing value* di antara aktor-aktor yang terlibat dalam praktik tata kelola pemerintahan termasuk dalam penyelenggaraan kebijakan publik. Dengan demikian *dynamic governance* mengingatkan tentang adanya perubahan pola hubungan lebih baru yang dinamakan jejaring (*network*).

Dasar pemikiran jejaring kebijakan tidak terlepas dari pemahaman, pengalaman, pengamatan dan pengujian bahwa keseluruhan proses kebijakan mulai dari formulasi, implementasi sampai kemudian *monitoring* dan evaluasi sebenarnya tidak bisa lepas dari hasil interaksi antar aktor yang terlibat. Oleh karena itu, buku ini diharapkan dapat memberikan pemahaman dan wawasan yang lebih mendalam kepada pembaca tentang jejaring kebijakan sebagai paradigma baru administrasi publik dalam menjawab tantangan tata kelola pemerintahan modern. Dengan fokus pada pendekatan kolaboratif, buku ini menjelaskan bagaimana aktor-aktor dalam kebijakan publik, baik pemerintah, sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, maupun komunitas berinteraksi melalui jejaring yang dinamis untuk mencapai tujuan bersama.

Diharapkan, buku ini tidak hanya menjadi referensi teoritis tetapi juga panduan praktis bagi akademisi, praktisi, dan pengambil kebijakan untuk mengadopsi dan mengembangkan paradigma jejaring kebijakan. Dengan demikian, pembaca dapat memahami peran penting jejaring dalam menciptakan pemerintahan yang lebih responsif, akuntabel, dan partisipatif di era kompleksitas global saat ini.



SCANME

www.penerbitwidina.com  
@penerbitwidina  
penerbit widina  
penerbitwidina@gmail.com  
widina store  
widina bookstore

Layanan Pustaka & Promosi (Buku)  
0815-7000-699

Administrasi Publik

ISBN 978-623-500-705-2



9

786235

007052