

TINJAUAN TEORITIS PENGELOLAAN JARINGAN (NETWORKING MANAGEMENT) DALAM STUDI KEBIJAKAN PUBLIK

Hendrikus T. Gedeona

Staf Pengajar dan Ka Prodi MPD STIA LAN Bandung
Jln. Cimandiri No.34 Bandung

Abstrak

Dengan adanya sistem politik yang demokratis dan adanya kesadaran akan semakin kompleksnya suatu urusan atau masalah publik, keterbatasan sumber daya dan ketidakmampuan rasionalitas manusia menimbulkan banyak organisasi termasuk negara menerapkan pendekatan jaringan dalam mengintervensi suatu urusan atau masalah publik. Hal tersebut menginspirasi dan menjadi alasan penting bagi penulis untuk melakukan kajian teoritis mengenai jaringan dan pengelolaan jaringan dalam studi kebijakan publik. Jaringan kebijakan (policy network) adalah suatu konsep yang menekankan bahwa adanya pola hubungan/interaksi yang lebih kurang stabil antar aktor-aktor yang terlibat dan saling tergantung di sekitar masalah atau urusan publik tertentu. Sehingga dapat dikatakan bahwa kesuksesan dalam mengintervensi masalah atau urusan publik tersebut sangat bergantung pada proses transaksi antar aktor, yang pada hakekatnya adalah 'menghubung-hubungkan' aktor yang satu dengan aktor yang lain dalam rangka mencari titik temu pendapat, kepentingan dan strategi untuk memecahkan masalah atau urusan publik tertentu guna mencapai tujuan bersama.

Dengan banyaknya aktor yang terlibat dalam model jaringan seperti itu, maka dengan sendirinya kompleksitas dan dinamika sangat mungkin untuk terjadi di dalamnya. Hal tersebut dimungkinkan karena aktor-aktor tersebut berada pada domain yang berbeda dan tidak memiliki pilihan-pilihan yang pasti (fixed preferences); aktor-aktor tersebut memiliki persepsi dan solusi yang berbeda-beda dan dapat berubah setiap waktu; aktor-aktor tersebut memiliki tujuan, cara, sumber daya, kepentingan dan strategi tindakan yang berbeda-beda; dan aktor-aktor tersebut juga memiliki peran yang berbeda-beda (Kickert. et al,1999). Dengan kondisi tersebut, munculnya konflik-konflik tertentu dan konsekuensi-konsekuensi yang tak terduga sangat mungkin pula untuk terjadi. Oleh karena itu, hal penting yang harus dilakukan dalam jaringan semacam itu, menurut Rhodes (1990) adalah mengelola kompleksitas dan konsekuensi-konsekuensi yang tak terduga yang bakal muncul dalam jaringan tersebut, dengan cara memasukkan aspek manajemen (dalam Klinj;1996,96), yang kemudian lebih dikenal dengan terminologi network management (pengelolaan jaringan).

Kata Kunci: Pengelolaan jaringan, Kebijakan Publik

THEORITICAL OVERVIEW OF MANAGEMENT NETWORK (NETWORKING MANAGEMENT) IN PUBLIC POLICIES STUDIES

Abstract

The existence of a democratic political system and a lack of awareness of the increasing complexity of the affairs or public affairs, resource constraints and the inability of human rationality raises many organizations including state network approach in influencing the affairs or public affairs. It has inspired and be an important reason for the authors to perform a theoretical study of the network and network management in the study of public policy. Network policy (policy networks) is a concept which emphasizes that a pattern of relationships/interactions are more or less stable between the actors involved and interdependent around a particular issue or public affairs. So it can be said that the success in influencing public affairs issues or are highly dependent on the process of transactions between actors, which is essentially the 'connection between' the actor with another actor in order to find common ground opinions, interests and strategies to solve the problem or certain public affairs in order to achieve a common goal.

With so many actors involved in such a network model, the complexity and dynamics itself is very likely to happen in it. This is possible because the actors are in different domains and do not have a definite choices (fixed preferences); these actors have different perceptions and different solutions and can change at any time; these actors have goals, means, resources, interests and strategies of different actions, and the actors also have different roles (Kickert. et al, 1999). Under these conditions, the emergence of certain conflicts and consequences unforeseen very likely to happen anyway. Therefore, it is important to be done in such a network, according to Rhodes (1990) is managing the complexity and consequences unforeseen that will appear in the network, by introducing aspects of management (in Klinj; 1996.96), which became known as terminologi network management (network management).

Keywords: Network Management, Public Policy

A. PENDAHULUAN

Dalam perkembangan masyarakat modern, kesalingtergantungan dan keterkaitan antar individu, kelompok dan organisasi sangatlah tinggi. Situasi yang demikian itu mendorong individu, kelompok dan organisasi, baik

pemerintah maupun swasta, memiliki kecenderungan untuk merubah bentuk organisasional yang hirarki tradisional ke bentuk hubungan organisasional baru berupa jaringan atau aliansi yang strategis dalam bentuk kerjasama tertentu.

Akar dari persoalan tersebut terletak pada adanya keterbatasan sumber daya dan kognitif manusia atau ketidakmampuan rasionalitas manusia untuk memahami kemungkinan-kemungkinan yang muncul dari suatu masalah/urusan publik tertentu, yang memiliki struktur interaksi yang sangat tinggi. Akibatnya, individu-individu dan/atau organisasi selalu berusaha melakukan interaksi atau jaringan kerjasama dengan pihak lain agar mudah memperoleh informasi guna mencapai tujuan pribadi dan/atau organisasi sekaligus tujuan bersama.

Adapun maksud dari bentuk hubungan organisasional seperti itu adalah untuk lebih responsif terhadap perubahan yang cepat di dalam masyarakat dan meningkatkan efektivitas komunikasi dan pemecahan masalah lintas departemen/institusi, lokasi, tanggungjawab fungsional dan batas-batas operasional.

Fenomena yang demikian itu, berdampak juga pada studi kebijakan publik. Barangkali sebagai tak terpisahkannya hubungan antar disiplin ilmu, sehingga kajian kebijakan publik pun harus dikaji pula dari pendekatan teori-teori organisasi yang berasal dari disiplin ilmu organisasi.

Di samping itu, munculnya pendekatan jaringan dalam studi kebijakan publik karena para ahli melalui berbagai penelitian menemukan bahwa selama ini khususnya di negara-negara dunia ketiga, termasuk di Indonesia, aktivitas kebijakan sangat sarat dengan dominasi peran pemerintah, baik dari perencanaan, perumusan, implementasi sampai pada evaluasi kebijakan, dan memberikan tempat yang sangat minimal bagi peranserta entitas publik/masyarakat² lainnya, seperti dunia usaha/organisasi privat, LSM, kelompok kepentingan, kelompok sosial dan sebagainya. Padahal diketahui bahwa elemen masyarakat ini juga merupakan elemen yang penting dalam pemecahan masalah kebijakan tertentu. Dikatakan demikian karena semakin meningkatnya kompleksitas urusan publik (*public affairs*), untuk mengintervensi ke dalam wilayah tersebut, pemerintah membutuhkan sumberdaya yang mana tidak dapat disediakan olehnya tetapi harus bergantung pada aktor atau kelompok masyarakat lain yang memilikinya. Dengan perkataan lain, masalah tersebut harus melibatkan atau memiliki keterkaitannya

dengan masalah lain sehingga berbagai pihak ikut terlibat didalamnya. Ini berarti bahwa dalam studi kebijakan untuk mengatasi suatu masalah atau urusan publik tertentu, seharusnya pemerintah tidak hanya memiliki otoritas mutlak untuk secara sepihak menentukan keinginannya, tetapi bergantung pula pada aktor-aktor lain tersebut. Mereka juga harus terlibat aktif dalam proses kebijakannya.

Dengan perkataan lain bahwa suatu proses kebijakan harus merupakan aktivitas interaksi yang tak terpisahkan antara pemerintah dan aktor-aktor yang memiliki keterkaitan langsung dengan masalah kebijakan, karena dalam lingkup yang demikian itu, upaya memahami substansi kebijakan secara mendalam lebih mendapat tempat yang selayaknya, dan memungkinkan terciptanya suatu produk kebijakan yang berkualitas di mana kepentingan, nilai, harapan dan tujuan dari aktor-aktor di luar pemerintah dapat terakomodir dan bukannya penumpukan atau pendangkalan makna dari produk kebijakan, seperti terlihat dalam pendekatan teknokratis. Implikasi selanjutnya adalah tingkat keberhasilan implementasi dari produk kebijakan tersebut lebih mungkin untuk tercapai.

Terlepas, apakah penanganan masalah/urusan publik secara bersama-sama terwujud dalam suatu kebijakan atau tidak, fenomena penerapan pendekatan jaringan memiliki kecenderungan untuk lahirnya atau meningkatnya kompleksitas didalamnya, yang muncul sebagai akibat dari adanya hambatan-hambatan yang muncul dalam interaksi atau jaringan kerjasama tersebut, terutama datangnya dari aktor-aktor seperti perbedaan persepsi, perbedaan tujuan, perbedaan kepentingan, perbedaan nilai, dan sebagainya.

Kompleksitas yang demikian itu tentunya perlu dikelola, agar tidak menjadi hambatan yang serius dalam mengintervensi masalah atau urusan publik tertentu. Untuk itu maka pengelolaan jaringan (*network management*) antar aktor menjadi sesuatu yang penting untuk ditelaah secara mendalam dalam konteks pendekatan jaringan tersebut agar pencapaian tujuan bersama dapat terjamin. Oleh karena itu, kiranya pengenalan terhadap konsep dan teori jaringan kebijakan (*policy network*) dan pengelolaan jaringan (*network management*)

2. Menurut Frederickson dalam karyanya "The Spirit of Public Administration" (1999:19-52) Publik diartikan sebagai kelompok kepentingan, LSM, institusi DPR, kelompok penekan, organisasi sosial dan warga negara. Sehingga Publik/masyarakat dalam konteks penelitian ini, dimaknai sebagai fenomena plural.

menjadi hal yang menarik untuk dibahas dalam artikel ini.

B. PEMAKNAAN KONSEPTUAL DAN TEORITIS PENDEKATAN JARINGAN (*POLICY NETWORK*) DAN PENGELOLAAN JARINGAN (*NETWORK MANAGEMENT*)

1. Konsep Pendekatan Jaringan (*Policy Network*)

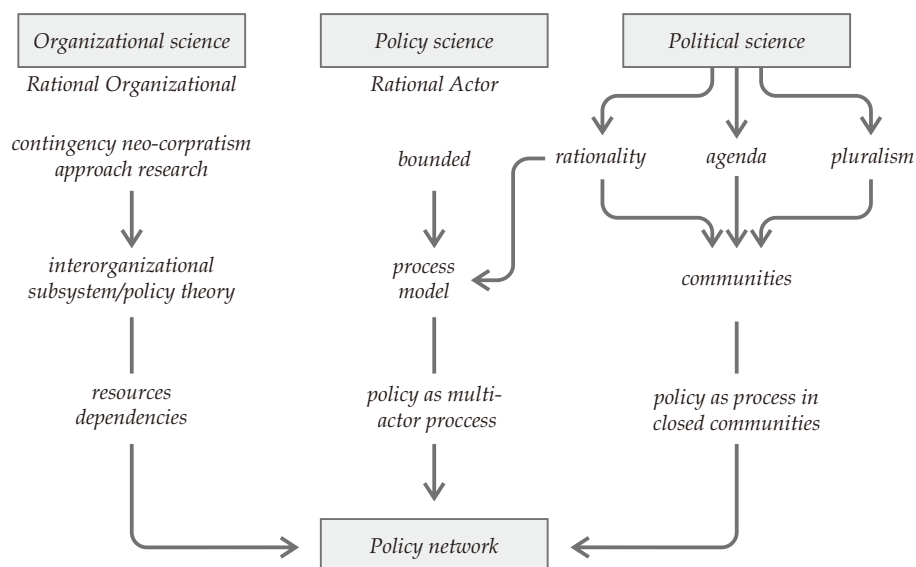
Berangkat dari banyaknya kritik yang ditujukan ke pendekatan "*conventional steering perspective*" dalam studi kebijakan, pada akhirnya memunculkan pendekatan proses (*process approach*) dalam studi kebijakan. Intisari dari pendekatan ini adalah bahwa proses kebijakan merupakan interaksi yang tak terelakkan dari berbagai aktor di sekitar masalah kebijakan di samping pemerintah. Mempertimbangkan argumentasi tersebut, banyak ahli kemudian melirik pada pendekatan proses dalam studi kebijakan. Salah satu pendekatan proses dalam studi kebijakan tersebut adalah pendekatan jaringan kebijakan (*policy network approach*) yang antara lain dikemukakan oleh Hans dan Scharpf (1978), Rogger dan Whetten (1982), Gage dan Mandell (1990), Hufen dan Ringeling (1990), Masin dan Mayntz (1991), Thompson, dkk (1991) serta Marsh dan Rhodes (1992). (di sari dalam Kickert, Klijn & Koppenjan: 1999;1-5). Apa dan bagaimana pendekatan jaringan kebijakan (*policy network*) dalam studi kebijakan, subbagian berikut akan membahasnya.

a. Akar Teoritis Pendekatan Jaringan Kebijakan

Bila kita hendak menelusuri kemunculan pendekatan jaringan kebijakan dalam studi kebijakan, maka akar teoritisnya dapat ditemukan dalam ilmu kebijakan, ilmu organisasi dan ilmu politik. Sumbangsih ilmu kebijakan dapat dilihat dari pandangan para pakar ilmu kebijakan yang melihat proses kebijakan sebagai proses interaksi yang kompleks antar banyak aktor, dari ilmu politik yang memandang pembuatan kebijakan berlangsung dalam komunitas-komunitas yang relatif terbatas, adapun dari ilmu organisasi yang melihat bahwa pembuatan kebijakan itu sangat dipengaruhi oleh kesalingtergantungan sumber daya dari aktor-aktor tertentu yang terlibat. Gambar 1 secara ringkas dapat mengilustrasikannya.

b. Makna dan Karakteristik Pendekatan Jaringan Kebijakan.

Konsep jaringan (*network*) dalam studi kebijakan publik pertama kali muncul di pertengahan tahun 1970-an dan awal tahun 1980-an. Scharpf (1978) adalah tokoh pertama yang memulainya. Dalam pandangannya, proses kebijakan baik formulasi maupun implementasi kebijakan adalah hasil interaksi yang tak terelakkan di antara pluralitas aktor dengan kepentingan, tujuan dan strategi yang berlainan dalam suatu jaringan antar-organisasi di mana suatu urusan/masalah publik tertentu



Gambar 1.
Akar Teoritis Policy Network
 Sumber : Klijn dalam Kickert, dkk:1999;29

diintervensi (Kickert;1999: 17). Adapun aktor yang dimaksud di sini adalah pemerintah (organisasi publik), kemudian kelompok kepentingan, partai, kelompok sosial, dunia usaha (organisasi swasta) dan entitas-entitas lain dalam masyarakat serta warga-masyarakat itu sendiri (perorangan).

Aktor-aktor tersebut berinteraksi satu dengan yang lainnya sesuai keterkaitan dan peran yang ia mainkan dalam memecahkan masalah tersebut. Adapun seberapa besar perannya atau pentingnya aktor tersebut tergantung pada sumber daya yang ia miliki dan seberapa penting sumber daya tersebut dalam mengatasi urusan/masalah publik itu. Di samping itu menurut Allison (dalam Kickert,1999;100) tergantung pula pada kemampuannya melakukan '*action channel*' seperti prosedur konsultasi, perjanjian, lobi ataupun bargaining. Sehingga dari situ dapat dikatakan bahwa produk kebijakan merupakan hasil interaksi di antara berbagai aktor di sekitar masalah kebijakan dan bukan semata-mata milik pemerintah atau kalangan tertentu saja seperti yang ditekankan dalam *conventional steering perspective* atau *bureaucratic polity* seperti yang digambarkan Jackson terhadap proses politik pembuatan kebijakan publik yang terjadi di Indonesia pada era ORBA, di mana kekuasaan dan proses pembuatan keputusan politik nasional, dari agenda setting sampai evaluasi kebijakan, hampir sepenuhnya ditangan aparat negara terutama birokrasi tingkat tinggi, termasuk peran spesialis berpendidikan tinggi yang dikenal sebagai teknokrat (Jackson,1978;3).

Di samping banyaknya aktor yang terlibat, hal lain yang merupakan ciri khas dari pendekatan jaringan kebijakan yang membedakannya dengan pendekatan lain dalam studi kebijakan adalah bahwa proses kebijakan terjadi di dalam suatu jaringan antar aktor/*stakeholders*. Di mana di antara aktor-aktor tersebut ada kesalingtergantungan sumber daya⁵. Kesalingtergantungan ini disebabkan oleh keterbatasan-keterbatasan aktor tersebut. Meskipun demikian aktor-aktor yang berinteraksi ini memiliki otonomi tertentu, artinya tidak ada aktor tunggal yang cukup memiliki kapasitas untuk mengatur dan menentukan tindakan strategis terhadap aktor yang lain. Seluruh aktor memiliki tujuan dan kepentingan sendiri-sendiri. Walaupun begitu,

tidak berarti bahwa seluruh aktor yang terlibat memiliki kekuatan (*power*) yang sama dalam proses interaksi tersebut. Kekuatan tiap-tiap aktor sebagian besar tergantung pada sumber daya yang ia miliki dan pentingnya sumber daya tersebut dalam kebijakan itu. (Crozier & Friedberg,1980; dalam Klinj,1996,93). Sehingga untuk mencapai tujuan bersama, negosiasi tujuan, yang merupakan ciri pendekatan jaringan berikutnya, diharuskan untuk dilakukan karena para aktor memiliki otonomi atau kemandirian seperti yang disebutkan sebelumnya. Dalam menegosiasi tujuan, prinsip negosiasi yang dikedepankan harus didasarkan pada kepentingan bukan pada posisi, karena negosiasi berdasarkan posisi akan melahirkan polarisasi dan tujuan bersama tidak tercapai.

Dalam konteks yang demikian, pertanyaan penting yang muncul kemudian adalah siapa yang memiliki peran yang paling penting atau berperan sebagai manager jaringan (*network manager*) untuk mengelola jaringan?. Apakah pemerintah/organisasi publik?. Bisa jadi. Tetapi secara prinsipil, setiap aktor yang terlibat atau yang memiliki keterkaitan langsung dengan masalah/urusan publik yang dihadapi, dapat berperan sebagai manajer. Seperti yang diungkapkan oleh Kickert, dkk berikut: "*The role of manager can, in principle, be fulfilled by public as well as private actors*" (1999;168). Sehingga ada kemungkinan yang berperan sebagai manager adalah pemerintah atau organisasi publik, bisa juga aktor yang intens atau sebagai inisiator dalam melakukan bargaining atau bisa juga orang ketiga (mediator) jikalau terjadinya konflik yang kuat antar aktor-aktor tersebut. Namun harus disadari bahwa peran pemerintah dalam pendekatan jaringan ini memiliki posisi yang unik yang tidak dapat diperankan oleh aktor yang lain karena beberapa sumber daya tertentu yang ia miliki sangat menentukan keunikannya itu. Sumber daya yang dimaksud seperti: (1) personil dan anggaran yang cukup besar; (2) kekuasaan yang spesial; (3) (dapat) memonopoli penggunaan kekuatan; dan (4) mempunyai kemampuan untuk melegitimasi. Dengan sumber daya ini, pemerintah dapat merupakan kekuatan yang perlu dipertimbangkan, tapi bagaimanapun ini tidak menunjukkan bahwa aktor publik (pemerintah) superior terhadap aktor yang lain atau memiliki peran yang eksklusif.

5. Ketergantungan sumber daya ini dapat diekspresikan dengan cara yang berbeda-beda seperti karena faktor keuangan, kekuasaan, dukungan sosial-politik, informasi, pengetahuan, tanah, keahlian dan sebagainya.

Akhirnya, berpijak dari elaborasi singkat di atas dapat penulis simpulkan bahwa konsep jaringan kebijakan adalah pola hubungan/interaksi yang lebih kurang stabil antar aktor-aktor⁶ yang terlibat dan saling tergantung di sekitar masalah atau urusan publik tertentu. Sehingga dapat dikatakan bahwa kesuksesan dalam mengintervensi masalah atau urusan publik tersebut sangat bergantung pada proses transaksi antar aktor, yang pada hakekatnya adalah 'menghubung-hubungkan' aktor yang satu dengan aktor yang lain dalam rangka mencari titik temu pendapat, kepentingan dan strategi untuk memecahkan masalah atau urusan publik tertentu guna mencapai tujuan bersama.

c. Sebab-Sebab Terbentuknya Jaringan

Rhodes (dalam Kickert et.al,1999) dengan tegas menyatakan bahwa dependensi merupakan aspek sentral dalam teori interdependensi ataupun pendekatan jaringan. Lebih lanjut ia memperjelaskan bahwa persoalan dependensi yang dimaksud dalam pandangannya tersebut yang kemudian mendasari hubungan atau adanya jaringan antar organisasi adalah keterbatasan-keterbatasan sumber daya dan kepentingan yang dimiliki organisasi dalam upaya mewujudkan tujuan organisasinya. Dalam konteks organisasi publik, karakter yang dimiliki organisasi publik yang lebih cenderung pada politik ketimbang administratif, kemudian pada aspek ekonomi serta adanya pluralisme dalam kebijakan publik, menyebabkan organisasi publik secara politis berada pada posisi membutuhkan pihak lain (Burhan;2001). Terlebih lagi tuntutan perubahan peran dan fungsi organisasi publik dalam kaitannya dengan *good governance* menyebabkan organisasi publik tidak lagi berada dalam posisi sebagai aktor dominan dalam kebijakan publik. Organisasi publik harus membangun jaringan atau kerjasama (*network*) dengan pihak lain, baik pihak swasta maupun masyarakat sebagai pilar dari *good governance* tersebut. Kondisi yang demikian itu, jelas menunjukkan bahwa persoalan dependensi dalam sektor publik lebih kuat dan kompleks daripada dalam sektor bisnis, karena luas dan kompleksnya permasalahan yang dihadapi dalam kaitannya dengan urusan publik ataupun publik itu sendiri. Namun lebih lanjut, Rhodes menyatakan bahwa dependensi di sini tidak

semata hanya merupakan ketergantungan sepihak, akan tetapi harus menunjukkan saling ketergantungan (Kickert et. al, 1999) untuk merealisasikan tujuan bersama.

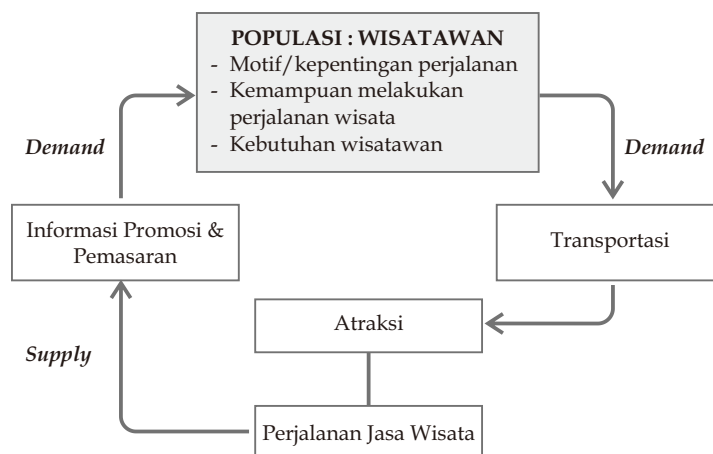
Dari situ tersirat bahwa semua pihak yang terlibat dalam jaringan memiliki kekuatan yang sama dalam berinteraksi memecahkan masalah atau urusan publik untuk mencapai tujuan bersama. Otonomi atau kemandirian tetap dimiliki masing-masing pihak dan tidak memberi tempat bagi terjadinya kooptasi atau penguasaan satu pihak terhadap pihak yang lainnya.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor berikut yakni: kesadaran tentang keterbatasan-keterbatasan sumber daya, adanya kepentingan tertentu, kesadaran tentang perubahan sosial, ekonomi dan teknologi yang *discontinuity*, kompleksitas permasalahan yang dihadapi pemerintah serta tuntutan perubahan peran dan fungsi pemerintah yang menekankan pada *good governance*, menyebabkan sangat tidak mungkin melakukan segala sesuatu dengan hanya mengandalkan kekuatan yang ada di dalam. Perubahan-perubahan akan sangat mungkin diantisipasi dan dihadapi dengan membangun jaringan atau aliansi strategis yang paling menguntungkan. Dengan demikian persoalannya bukan lagi pada bagaimana membangun independensi, akan tetapi bagaimana membangun interdependensi atau jaringan.

d. Kasus: Model Jaringan Pengelolaan Kebijakan Sektor Pariwisata

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa dalam konsep jaringan, aksentuasi yang diutamakan adalah pentingnya interaksi dari beragam aktor dalam memecahkan urusan atau masalah publik guna mencapai tujuan bersama, sehingga keberhasilan atau kegagalannya sangat tergantung pada interaksi dari aktor-aktor tersebut. Dalam kaitannya dengan kebijakan pengelolaan atau pengembangan sektor pariwisata, hal ini tentu saja juga menjadi faktor penting yang perlu diperhatikan karena sektor pariwisata sendiri memiliki dimensi multisectoral dan memiliki *multiplier-effect* yang luas dalam proses pengembangannya, sehingga menurut Clare A. Gunn (1988), dalam *Tourism Planning*, mengemukakan bahwa faktor yang paling penting yang harus diperhatikan pertama

6. Aktor-aktor yang dimaksud bisa individu, kelompok dan organisasi.



Gambar 2.
Sistem Pengelolaan Kepariwisataaan

Sumber : Clare A. Gunn (1988)

kali dalam pengelolaan atau pengembangan sektor pariwisata adalah harus melihat pariwisata sebagai suatu sistem. Sistem yang dimaksud adalah sistem kepariwisataan yang fungsional. Artinya harus ada keterkaitan atau jaringan kerjasama yang erat antara berbagai aktor dalam setiap komponen pariwisata baik dari segi *demand* (permintaan) ataupun *supply* (penawaran). Gambar 2 dapat menjelaskan bagaimana sistem jaringan pengelolaan kepariwisataan tersebut.

Dari Gambar 2 dapat dijelaskan bahwa untuk mengelola atau mengembangkan sektor pariwisata maka segala komponen yang termasuk dalam *demand* (permintaan) ataupun *supply* (penawaran) harus dilakukan sebagai sesuatu yang utuh, sehingga aktualisasi perjalanan wisata dapat terwujud. Semua kegiatan atau komponen tersebut yang satu berkaitan dengan yang lainnya dan merupakan suatu sistem perkaitan yang bernama pariwisata. Apabila hanya salah satu dari komponen itu yang dilakukan maka kegiatan tersebut belumlah disebut sebagai pariwisata. Pariwisata adalah fenomena sosial yang kompleks yang melibatkan beragam komponen atau determinan seperti yang terlihat dalam Gambar 2 di atas dan memiliki berbagai aspek yang sangat luas, baik itu menyangkut aspek sosiologis, psikologis, ekologis, ekonomis dan sebagainya. Dan semua komponen dalam sistem kepariwisataan itu pada hakikatnya adalah komponen-komponen yang mutlak perlu agar penduduk (wisatawan / konsumen) meninggalkan tempat kediamannya dan pergi ke tempat tujuan perjalanannya.

Harus diasumsikan bahwa orang yang mengadakan perjalanan tersebut pasti memiliki

alasan, kepentingan atau motif untuk mengadakan perjalanan. Maka wisatawan pun kalau mengadakan perjalanan tentu memiliki motif perjalanan yang dalam konteks pariwisata disebut sebagai motif wisata. Wisatawan hanya akan berkunjung ke tempat tertentu kalau tempat itu terdapat kondisi yang sesuai dengan motif wisata (permintaan/*demand*). Kondisi yang sesuai dengan motif wisata itu akan merupakan daya tarik bagi wisatawan untuk mengunjungi tempat tersebut. Daya tarik bagi wisatawan itu disebut sebagai atraksi wisata berupa obyek-obyek tertentu seperti fasilitas olahraga, tempat hiburan, museum, pertunjukkan kesenian, peninggalan sejarah, cendera mata, adat istiadat, ritual keagamaan dan sebagainya.

Menurut Soekadijo (2000), antara motif dan atraksi wisata harus ada kesesuaian dan saling pengisian (komplementaritas). Atau dengan kata lain motif wisata menuntut adanya atraksi wisata yang komplementer dengan motif itu. Jadi atraksi itu termasuk yang diminta oleh wisatawan.

Permintaan lain dari konsumen wisata yang harus dipenuhi terletak di bidang jasa/pelayanan, yang berupa kegiatan-kegiatan dan fasilitas-fasilitas untuk memenuhi kebutuhan hidup wisatawan selama ia dalam perjalanan. Misalnya, yang berupa kawan perjalanan, fasilitas hotel, restoran, pramuwisata dan sebagainya. Seperti yang dikatakan sebelumnya bahwa dengan dipenuhinya atraksi wisata dan jasa wisata saja, belum timbul pariwisata. Seperti nampak pada model dalam gambar 2 tersebut, untuk pariwisata masih diperlukan tranferabilitas, yang berarti bahwa wisatawan memerlukan kondisi dan sarana

untuk bergerak dari tempat kediamannya ke tempat tujuan wisata. Semua kebutuhan akan hal ini disebut sebagai transportasi. Kebutuhan ini harus dipenuhi dengan menyediakan sarana transportasi seperti kendaraan bermotor, kereta api, pesawat udara, jalan, perusahaan perjalanan, biro perjalanan dan sebagainya.

Ketiga macam komponen kegiatan kepariwisataan yaitu atraksi wisata, jasa wisata dan transportasi wisata merupakan syarat mutlak untuk pariwisata, namun belum mampu untuk menyebabkan adanya pariwisata. Ketiganya baru merupakan syarat mutlak. Artinya, kalau ada pariwisata, ketiga komponen atau determinan ini pasti ada, akan tetapi tidak sebaliknya. Calon wisatawan masih harus diberitahu bahwa ada atraksi wisata, ada angkutan ke tempat wisata, dan ada jasa wisata yang tersedia. Jadi masih perlu publikasi, dan tidak hanya publikasi biasa, akan tetapi yang dapat membuat calon wisatawan tertarik. Kegiatan itulah yang disebut promosi dan pemasaran. Baru dengan adanya kegiatan ini, berdasarkan model di atas, potensi pariwisata menjadi suatu kenyataan, sesuatu yang aktual.

Kalau atraksi wisata, jasa wisata, dan transportasi wisata itu merupakan syarat mutlak untuk pariwisata, promosi dan pemasaran adalah syarat yang memadai. Dan syarat mutlak bersama-sama dengan syarat memadai barulah menimbulkan hasil, yaitu pariwisata.

Dari situ terlihat bahwa sistem pengelolaan kepariwisataan merupakan hal yang sangat kompleks. Produksi komponen-komponennya, tentu saja secara jelas, ditangani oleh bermacam-macam lembaga, baik swasta maupun pemerintah dan oleh perorangan. Misalnya seperti upacara adat diadakan oleh masyarakat, candi diusahakan oleh pemerintah, pertunjukan kesenian ada yang disuguhkan oleh badan-badan kesenian komersial, perusahaan perhotelan dan restoran menyediakan jasa dan fasilitas, dan ada perusahaan-perusahaan yang menjual angkutan, sehingga dengan sendirinya, sengaja atau tidak sengaja jaringan/kerjasama harus dilakukan antar berbagai aktor atau *stakeholders* pariwisata tersebut.

Dengan banyaknya aktor yang terlibat dalam model jaringan seperti itu, maka dengan sendirinya kompleksitas dan dinamika sangat mungkin untuk terjadi di dalamnya. Hal tersebut dimungkinkan karena (1) aktor-aktor tersebut berada pada domain yang berbeda dan (bisa) tidak memiliki pilihan-pilihan yang pasti (*fixed preferences*); (2) aktor-aktor tersebut memiliki

persepsi dan solusi yang berbeda-beda dan dapat berubah setiap waktu; (3) aktor-aktor tersebut memiliki tujuan, cara, sumber daya, kepentingan dan strategi tindakan yang berbeda-beda dan (4) aktor-aktor tersebut juga memiliki peran yang berbeda-beda (Kickert. et al,1999).

Dengan begitu munculnya konflik-konflik tertentu serta konsekuensi-konsekuensi yang tak terduga sangat mungkin pula untuk terjadi. Oleh karena itu, hal penting yang harus dilakukan dalam pengelolaan jaringan semacam itu, menurut Rhodes (1990) adalah mengelola kompleksitas dan konsekuensi-konsekuensi yang tak terduga yang bakal muncul dalam jaringan tersebut, dengan cara memasukkan aspek manajemen (dalam Klinj;1996,96), yang kemudian lebih dikenal dengan terminologi *network management* (pengelolaan jaringan). Apa dan bagaimana konsep *network management* tersebut, akan diuraikan dalam subbagian berikut.

2. Konsep *Network Management* (Pengelolaan Jaringan)

a. Makna dan Karakteristik Pengelolaan Jaringan

Kata *network management* seperti yang telah dijelaskan di depan, secara harafiah diartikan sebagai pengelolaan jaringan (Mandell,1990; dalam Kickert, dkk,105). Namun bila ditelusuri satu persatu makna kata tersebut, dalam konteks studi kebijakan, maka kata 'manajemen' lebih dimaknai sebagai aktivitas, mengelola (Klijn;1996;105). Sedangkan 'jaringan' dimaknai sebagai interaksi atau kerjasama antar aktor dalam suatu kebijakan. Sehingga 'manajemen jaringan' berdasarkan makna kata tersebut dapat disatuartikan sebagai aktivitas untuk mengelola interaksi antar aktor dalam suatu kebijakan.

Secara lengkap *network management* oleh Kickert (1999) didefinisikan sebagai suatu cara pengaturan atau pengelolaan sekelompok aktor yang terlibat dan berinteraksi secara dinamis/longgar (*loose*) di dalam suatu kebijakan tertentu guna menciptakan kesamaan persepsi dan tujuan bersama dalam memecahkan suatu masalah tertentu. Definisi yang diberikan ini menunjukkan bahwa pengelolaan jaringan memiliki tiga ciri pokok yaitu: (1) adanya transaksi dalam suatu pola hubungan atau interaksi; (2) penciptaan kondisi yang kondusif untuk bekerjasama; membangun konsensus dan (3) pemecahan masalah secara

bersama-sama. Karakteristik yang demikian, mirip dengan apa yang dikemukakan oleh Scharpf (1978) dan O'Toole (1988) {dalam Kickert;1999,45}. Namun keduanya hanya memberikan dua ciri penting dari pengelolaan jaringan. Bagi Scharpf ia menyebutnya membangun image bersama (*joint image building*) dan pemecahan masalah (*problem solving*), sedangkan O'Toole menyebutnya dengan penggerakan untuk tindakan bersama (*mobilization for collective action*) dan koordinasi multilateral (*multilateral coordination*).

Berangkat dari pandangan tersebut secara singkat dapat dikatakan bahwa dalam tulisan ini pengelolaan jaringan (*network management*) menunjuk kepada strategi atau aktivitas untuk mengelola atau menciptakan kondisi yang kondusif agar aktor-aktor yang berinteraksi dapat memecahkan masalah/urusan publik secara bersama-sama guna mencapai tujuan bersama. Dan untuk mencapai pemecahan masalah secara bersama-sama tersebut ada beberapa strategi yang dikenal dalam konsep pengelolaan jaringan. Strategi-strategi tersebut akan diuraikan dalam subbagian berikut.

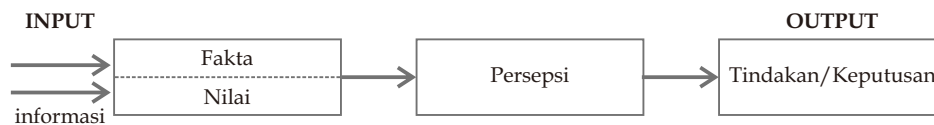
b. Strategi-Strategi Pengelolaan Jaringan

Strategi-strategi dalam pengelolaan jaringan dikemas oleh Kickert, Klijn dan Koppenjan dimaksudkan untuk mempengaruhi dan memfasilitasi proses interaksi antar aktor-aktor dalam suatu kebijakan. Secara garis besar ketiga tokoh ini membagi strategi tersebut dalam dua kelompok besar. Pertama, strategi-strategi yang mengarah atau bertujuan untuk mengelola persepsi (*managing perception*) sehingga terciptanya (sekurang-kurangnya) kesamaan pandangan atau maksud antar aktor terhadap masalah yang dihadapi. Kedua, adalah strategi-strategi yang bertujuan pada pengelolaan interaksi antar aktor untuk membangun suatu tindakan bersama (1999;170). Dengan perkataan lain, dapat dikatakan sebagai strategi yang secara tidak langsung berpengaruh pada pengelolaan kesamaan persepsi. Di dalam kedua kelompok besar strategi ini, terdapat berbagai pilihan strategi yang akan digunakan untuk tujuan-tujuan yang dimaksud. Namun tidak semua strategi yang ada dapat digunakan secara sama pada setiap situasi yang dihadapi. Pilihan terhadap strategi tersebut tergantung pada kebutuhan khusus untuk mengatur situasi yang dihadapi atau memecahkan hambatan-hambatan yang dihadapi.

c. Strategi-Strategi yang Mengarah pada 'Penciptaan' Kesamaan Persepsi terhadap Masalah yang Dihadapi

Dalam jaringan kebijakan, terlebih pada tahap agenda setting, di samping konflik kepentingan dan kekuasaan di antara aktor, faktor perbedaan persepsi terhadap situasi/masalah yang dihadapi juga merupakan alasan utama mengapa proses pembuatan suatu kebijakan menjadi semerawut dan sering menjadi perdebatan panjang, yang pada akhirnya berakibat pada tidak terpecahkannya masalah sosial/urusan publik. Aktor-aktor tentunya memiliki definisi sendiri terhadap 'dunia' sekitarnya baik itu terhadap masalah yang dihadapi, gambaran aktor lain yang terlibat dalam jaringan kebijakan, sifat ketergantungannya pada aktor lain juga kerugian dan keuntungan bekerja sama. Cara aktor untuk mendefinisikan dunia sekitarnya inilah yang disebut persepsi. Jadi persepsi merupakan proses kognitif yang dialami oleh setiap aktor di dalam memahami informasi tentang dunia sekitarnya lewat penginderaan. Berkenaan dengan itu maka persepsi menekankan pada tingkat analisis individu sebagai variabel eksplanasi. Persepsi atau citra yang dimiliki individu bersifat dinamik, karena persepsi senantiasa berubah dan tidak permanen. Oleh karena itu, persepsi seringkali mempunyai pengaruh terhadap kelakuan aktor. Menurut Kenneth Boulding (dalam Walter S. Jones:1995;15-35), ketika seseorang bereaksi terhadap dunia sekitar, sebenarnya seseorang tersebut bereaksi terhadap citra tentang dunia. Sedangkan dunia nyata dan persepsi tentang dunia nyata sangat mungkin berbeda. Atau dengan perkataan lain, seseorang atau individu melakukan tindakan berdasarkan apa yang mereka ketahui. Tanggapannya terhadap situasi tergantung pada bagaimana ia mendefinisikan situasi tersebut. Adapun mekanisme kerja teorisasi persepsi dalam proses pengambilan keputusan digambarkan oleh Ole R. Holsti (dalam Bruce Russett & Star;1985,304) sebagaimana terlihat pada Gambar 3.

Dalam Gambar 3, yang dimaksud dengan fakta adalah suatu sistem keyakinan atau citra tentang apa yang telah, sedang dan akan terjadi. Atau boleh dikatakan sebagai penilaian atas apa yang ada secara konkrit, empirik dan das seins dan realistik. Sedangkan nilai adalah citra tentang apa yang seharusnya terjadi. Nilai berkaitan dengan hal-hal yang bersifat abstrak, normatif, das sollen dan idealis. Persepsi akan



Gambar 3.
Teorisasi Persepsi

Sumber: Bruce Russett & Harvey Star (1985,304)

tercipta ketika terjadi kontak atau interaksi antara fakta dan nilai yang kemudian melahirkan sebuah keputusan atau tindakan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa setiap tindakan individu (baca: aktor) dipengaruhi atau ditentukan oleh nilai⁸ yang ia anut. Dengan berkaca pada hal tersebut, maka munculnya perbedaan persepsi satu aktor dengan aktor yang lain dalam jaringan kebijakan merupakan hal yang mungkin sekali terjadi karena ada perbedaan dalam cara aktor memandang “kenyataan” atau dunia sekitarnya. Namun bagaimanapun agar dapat terselesaikannya proses pembuatan keputusan bersama maka (sekurang-kurangnya) kesamaan persepsi merupakan perihwal awal yang amat penting dalam pendekatan jaringan. Atau hambatan perbedaan persepsi ini harus terpecahkan terlebih dahulu. Seperti yang dikemukakan oleh March (1978) berikut: “*in interaction processes, actors develop common perceptions which form the starting point for further action.*” (Kickert;1999,83).

Biasanya hambatan terberat dalam perspektif jaringan kebijakan mengenai persepsi ini, terjadi jika aktor-aktor tidak berkeinginan untuk menyesuaikan (*to adapt*) persepsinya, karena beranggapan bahwa persepsinya terhadap suatu masalah untuk waktu yang panjang, yang benar dan harus diterima. Dalam situasi seperti itu 'fixations' dapat terjadi. Yang mana menurut Termeer dan Koppenjan (dalam Kickert;1999,80) berakibat pada terciptanya suatu 'dialog yang bisu' (*dialogue of deaf*) dalam proses kebijakan yang berakibat pada gagalnya pemecahan masalah.

Walaupun kemunculan perbedaan persepsi ini mungkin sekali terjadi dalam pendekatan jaringan, di sisi lain hendaknya para aktor yang terlibat harus melihat bahwa perbedaan persepsi bukan saja sebagai hambatan dalam jaringan kebijakan tetapi lebih daripada itu yaitu harus dilihat sebagai dinamika yang ada di dalam

proses kebijakan atau pengambilan keputusan, yang memungkinkan adanya perubahan seperti yang diutarakan oleh Kickert, dkk (1999;84) berikut: “*when actors communicate only with actors who have the same perceptions there is no reason for change....Only a confrontation with other perceptions can create the opportunity for change. Confrontation can be seen as the driving force for change.*”

Untuk itu maka beberapa hal atau prasyarat yang perlu diperhatikan agar “konfrontasi” itu bisa menghasilkan perubahan tertentu adalah pertama, aktor-aktor yang berinteraksi harus menyadari dan mengakui adanya perbedaan persepsi di antara mereka; kedua, aktor-aktor harus mengalami bahwa perbedaan itu sebagai sesuatu hal yang wajar sekaligus penting; ketiga, aktor-aktor harus memiliki keinginan untuk merefleksikan sekaligus beradaptasi akan persepsi mereka sendiri dengan aktor yang lainnya.

Dengan kesadaran akan beberapa hal tersebut, paling tidak dapat membantu para aktor untuk bisa melakukan seminimal mungkin penyesuaian persepsi untuk membangun suatu konsensus atau persetujuan (*agreement*) untuk tindakan bersama. Meminjam terminologi Termeer dan Koppenjan (dalam Kickert, dkk;1999;87) upaya membangun (sekurang-kurangnya) kesamaan persepsi itu diistilahkan dengan nama “*the management of perceptions*”⁹ (pengelolaan persepsi).

Selanjutnya, agar upaya untuk membangun (sekurang-kurangnya) kesamaan persepsi aktor-aktor yang terlibat maka beberapa pilihan-pilihan strategi berikut dapat diterapkan. Pertama, *facilitating interaction strategic*, yaitu strategi yang bertujuan menciptakan suatu keadaan (*setting*) dalam mana aktor-aktor yang berbeda pandangan bisa bertemu atau bisa melakukan negosiasi. Instrumen yang digunakan seperti perjanjian, bargaining ataupun pertemuan-pertemuan, dan lain-lain.

8. Nilai menurut William Dunn (1999) dilihat sebagai konsekuensi dari preferensi atau keinginan seseorang atau suatu kelompok. Sehingga nilai di sini memiliki makna yang luas yaitu menyangkut keinginan pribadi aktor serta menyangkut nilai keorganisasian yang dikutinya karena hal ini secara langsung berpengaruh pada setiap aktor yang terlibat dalam kelompok atau organisasi tertentu.

9. *The management of perceptions* (pengelolaan persepsi) merupakan aktivitas untuk menciptakan suatu konsensus atau persetujuan (*agreement*) yang minimal atau penyesuaian persepsi untuk memfasilitasi pengambilan keputusan bersama dan tindakan bersama. Dalam kondisi ini tidak berarti bahwa semua aktor yang terlibat harus memiliki kesamaan persepsi untuk memecahkan masalah.

Kedua, *preventing the exclusions of ideas strategic* yaitu strategi yang bertujuan untuk menghindari terciptanya gagasan atau ide yang eksklusif. Sejumlah instrumen atau media yang digunakan antar lain melakukan lokakarya (*organizing workshops*), melakukan brainstorming¹⁰ (*organizing brainstorming*), debat publik (*public debate*) dan semacam lainnya. Beberapa instrumen ini menurut Agranoff (1986) berkontribusi pada saling terbuka dalam mengungkapkan ide dan pendapat, penelusuran kreativitas dan solusi-solusi yang saling menguntungkan, mempertentangkan gagasan dan penciptaan komitmen bersama yang diarahkan pada perealisasi tindakan ataupun tugas-tugas bersama (*joint task orientation*).

Ketiga, *introductions of new ideas strategic* yaitu strategi dengan memperkenalkan gagasan baru. Strategi ini dilakukan ketika terjadinya 'cognitive fixation' atau karena adanya kemauan yang minimal menerima persepsi aktor lain. Cara yang dilakukan (secara tidak langsung) adalah dengan memperkenalkan aktor baru atau prosedur baru dalam jaringan atau interaksi yang sudah ada. Prasyarat untuk memperkenalkan gagasan baru agar dapat diterima oleh aktor-aktor yang sudah ada adalah bahwa gagasan tersebut tidak mengalami deviasi yang sangat jauh dari gagasan dominan yang sudah ada.

Keempat, strategi '*furthering reflections*' atau kemauan untuk melakukan refleksi atau meninjau kembali persepsi masing-masing aktor. Aksentuasi dari strategi ini adalah supaya ada keterbukaan untuk menerima gagasan/ persepsi aktor lain serta keinginan untuk mendiskusikan/ merefleksikan 'diri'-nya sendiri, untuk melakukan penyesuaian. Strategi ini membantu perkembangan kondisi-kondisi termasuk usaha-usaha untuk menciptakan iklim yang jauh dari keraguan, ketidakpercayaan, inkonsistensi atau hal-hal yang negatif dalam jaringan atau interaksi.

d. Strategi-Strategi yang Mengarah pada Pengelolaan Interaksi antar Aktor

Di samping strategi-strategi yang mengarah pada penciptaan sekurang-kurangnya kesamaan persepsi, di dalam pendekatan pengelolaan jaringan terdapat juga strategi-strategi yang mengarah pada pengelolaan interaksi antar

aktor yang menurut Termer dan Koppenjan (dalam Kickert;1999,89) disebut juga sebagai strategi-strategi yang secara tidak langsung bertujuan untuk mengelola kesamaan persepsi. Strategi-strategi ini bila diselami secara mendalam maka ada kecenderungan menyerupai sebuah aktivitas koordinasi antar aktor yang terlibat dalam jaringan kebijakan.

Adapun koordinasi yang dimaksud di sini sebetulnya memiliki makna yang lebih luas bila dibandingkan dengan konsep koordinasi yang dikemukakan oleh beberapa ahli seperti Levingstone (1949), L.D. White (1957), Mooney (1970), Herbert Hicks (1967), dan sebagainya. Koordinasi yang dijelaskan oleh mereka lebih mengarah pada makna koordinasi yang sempit yaitu koordinasi internal yang merupakan salah satu asas dari pada organisasi (dalam Sutarto:1995;141-146). Sedangkan koordinasi yang dimaksudkan dalam pengelolaan jaringan ini berkaitan dengan pengaturan interaksi antar aktor (*stakeholders*) yang berbeda-beda dalam jaringan kebijakan untuk memecahkan suatu persoalan atau hambatan demi tercapainya tujuan tertentu secara bersama-sama. Jadi koordinasi yang dimaksud lebih bersifat koordinasi eksternal atau horisontal.

Dalam kaitan dengan ini, meminjam kategorisasi yang dikemukakan oleh Rogers dan Whetten {(1982) dalam Kickert;1999;44}, bahwa ada 3 macam koordinasi strategis di dalam jaringan yaitu: (1) strategi-strategi kerjasama (*corporate strategies*) yang melihat koordinasi terealisasi dalam bentuk aturan-aturan formal, kewenangan terpusat dan tujuan kolektif; (2) aliansi (*alliances*) yang melihat koordinasi sebagai penerapan negosiasi untuk mendapatkan kesesuaian bersama dalam memecahkan masalah; dan (3) mutual adjustment, koordinasi dimana penekanannya pada saling melakukan penyesuaian terhadap tujuan-tujuan dari masing-masing aktor agar tercipta satu pusat perhatian bersama.

Pandangan lain tentang jenis koordinasi dikemukakan oleh Gage dan Mandell (1990). Mereka mengkategorisasikan mekanisme koordinasi dalam jaringan kebijakan ke dalam 2 bentuk yaitu pertama, koordinasi tak termediasi (*unmediated coordination*) dan kedua, koordinasi termediasi (*mediated coordination*). Bentuk pertama, koordinasi tersebut berkenaan dengan koordinasi yang muncul melalui

10. *Brainstorming* adalah metode untuk menghasilkan ide-ide, tujuan-tujuan jangka pendek, dan strategi-strategi yang membantu mengidentifikasi dan mengkonseptualisasikan kondisi-kondisi permasalahan. Untuk lebih jelasnya dianjurkan untuk membaca buku William M. Dunn; "Pengantar Analisis Kebijakan Publik";2000, hal.265-268.

partisipasi/peranserta aktor. Hal ini karena ada kesadaran bersama (*collective consciousness*) dari aktor yang terlibat, sehingga tidak perlu ada mediator. Bentuk yang kedua, menekankan pada peran mediator dan/atau prakarsa koordinasi (pihak ketiga). Bentuk koordinasi ini di bagi lagi kedalam 2 macam yaitu koordinasi vertikal dan koordinasi horisontal. Koordinasi vertikal merupakan koordinasi formal dan hirarkis, sedangkan koordinasi horisontal bersifat informal dan sukarela/longgar (*loose*) antara satu dengan yang lainnya.

Adapun Dahl dan Lindblom {(1953) dalam Kickert, dkk:1999;44} membedakan empat macam koordinasi yaitu : *polyarcy*, hirarki, negosiasi dan pasar. *Polyarcy* menunjuk pada bentuk demokrasi perwakilan di mana orang-orang menitikkan perilakunya pada pimpinan politik yang dipercaya oleh mereka; hirarki merupakan bentuk koordinasi yang bersifat terpusat seperti dalam organisasi birokrasi, penyesuaian perilaku karena kepatuhan; adapun pasar adalah bentuk koordinasi di mana perilaku aktor diserahkan pada mekanisme pasar, sehingga individu menyesuaikan perilakunya dengan yang lain; sedangkan negosiasi merupakan bentuk koordinasi di mana perilaku aktor-aktor disesuaikan secara bersama melalui interaksi dalam bentuk negosiasi dan konsultasi di antara mereka.

Dari berbagai pandangan tersebut, koordinasi dalam pendekatan pengelolaan jaringan lebih mengarah pada bentuk koordinasi yang negosiatif dan konsultatif, yang mana koordinasi tersebut merupakan suatu usaha untuk saling melakukan penyesuaian perilaku antar aktor (*mutual adjustment of behaviour of actors*) yang berinteraksi dengan saling memberi/menukar informasi tertentu demi tercapainya kesatuan strategi tindakan atau program yang sinergi, dalam upaya untuk memecahkan masalah (*problem solving*). Oleh karena itu, komunikasi horisontal antar aktor merupakan prasyarat penting dalam kegiatan ini. Pandangan itu diperkuat oleh pendapat Miftah Thoha (1996;165) sebagai berikut: "...komunikasi antar-pribadi berorientasi pada perilaku, sehingga penekanannya pada proses penyampaian informasi dari satu orang ke orang lain. Dalam hal ini komunikasi dipandang sebagai cara dasar untuk mempengaruhi perubahan perilaku...".

Sejalan dengan pendapat itu Goldhaber (1990;121) menyatakan bahwa ada 4 fungsi penting dari komunikasi horisontal yakni (1)

koordinasi tugas. Para pimpinan departemen atau institusi melakukan pertemuan untuk mendiskusikan kontribusi tiap-tiap departemen atau institusi terhadap tujuan sistem; (2) penyelesaian masalah; (3) berbagi informasi. Bertemu untuk menginformasikan data-data yang dimiliki; dan (4) penyelesaian konflik. Dengan bercermin pada fungsi koordinasi tersebut dapat disarikan bahwa tujuan penting dilakukannya koordinasi antar aktor dalam jaringan kebijakan adalah agar aktor-aktor yang terlibat dapat dengan kondusif melakukan kerjasama atau menciptakan kesatuan strategi tindakan dan/atau program yang sinergi. Atau bisa berjalan dalam suatu "gerbong kereta dengan rel yang sama" untuk mencapai tujuan secara bersama-sama.

Oleh karena itu di dalam pengelolaan jaringan, ada beberapa strategi atau aktivitas untuk memfasilitasi interaksi antar aktor tersebut yaitu: Pertama, strategi '*selective (de)activation*'. Suatu strategi yang bertujuan untuk mengidentifikasi serta memilih secara selektif aktor-aktor yang penting atau relevan, aktor-aktor yang sumber dayanya sangat diperlukan, untuk terlibat dalam memecahkan masalah yang dihadapi. Atau sebaliknya dapat dikatakan menonaktifkan aktor-aktor yang dianggap tidak penting/belum dibutuhkan dalam jaringan untuk memecahkan masalah tertentu. Strategi ini boleh dikatakan sebagai strategi yang penting pada dua peristiwa yaitu ketika hendak melakukan jaringan kerjasama dan setelah terbentuknya jaringan. Karena pengalaman Rongeling dan Koppenjan (1987) bahwa banyak perumusan kebijakan yang gagal karena inisiator mengabaikan strategi ini (dalam Kickert,1999;108). Adapun kesuksesan strategi ini sangat bergantung pada kemauan aktor-aktor yang dilibatkan, untuk memberikan waktu dan sumber daya yang dimilikinya. Serta kemauan dari aktor-aktor yang tidak dilibatkan untuk mendukung.

Kedua, Strategi '*arranging interaction*'. Perhatian dari strategi ini adalah menciptakan elemen-elemen atau syarat-syarat organisasional untuk mendukung interaksi antar aktor yang efektif. Sehingga tujuan dari strategi ini adalah membentuk mekanisme pengaturan antar aktor. Pengaturan konflik ini, ditegaskan, tidak dilakukan dengan suatu kontrol yang hirarkis seperti yang dianjurkan oleh perspektif manajemen klasik. Tetapi dilakukan dengan menyediakan syarat-syarat organisasional yang khusus ('*ad hoc*

organizational arrangements) yang dapat diterima oleh seluruh aktor yang terlibat seperti pengertian bersama (*a gentlemen's agreement*), persetujuan atau perjanjian kerjasama (*a cooperative agreement*), prosedur konsultasi (*consultation procedure*), aturan-aturan dan prosedur-prosedur (*rules and procedures*), struktur organisasi yang longgar, dan lain-lainnya (Teisman;1992, dalam Kickert; 48). Pilihan terhadap instrumen pendukung interaksi ini harus disesuaikan dengan lingkungan permainan (*game*) dan kemauan aktor sendiri.

Ketiga, Strategi memasukan fasilitasi atau pihak ketiga (*furtherance of facilitation strategic*) termasuk dalam strategi ini adalah *brokerage*, *mediation* dan *arbitration*. Pada intinya strategi-strategi ini berguna untuk memfasilitasi interaksi dalam situasi yang penuh dengan konflik yang kuat di antara aktor, kelompok yang satu dengan kelompok yang lainnya. Tujuan dari strategi-strategi ini adalah membentuk (sekurang-kurangnya) solusi dan/atau tindakan bersama yang bisa merangkul kepentingan dari aktor-aktor yang saling bersitegang. Biasanya broker, mediator, ataupun arbiter¹¹ adalah aktor yang tidak terlibat dalam konflik: bisa pemerintah atau kelompok masyarakat tertentu. Mereka umumnya selalu mengambil keputusan setelah mendengarkan kedua belah pihak yang bersitegang. Sehingga 'pihak ketiga' ini harus berperan seperti "pemimpin orkestra yang dapat memimpin orkestra secara harmonis dan indah terdengar". Artinya *broker*, *mediator* ataupun *arbiter* harus berada pada posisi yang tidak berat sebelah, harus dapat merangkul kepentingan semua pihak yang terlibat atau bersitegang.

C. PENUTUP: JARINGAN KEBIJAKAN UNTUK GOOD GOVERNANCE DAN KEPENTINGAN PUBLIK

Dengan memperhatikan berbagai penjelasan konseptual dan teoritis dari konsep dan teori *policy network* dan *network management* di atas, maka sesungguhnya muara dari pengaplikasian konsep tersebut adalah bagaimana melakukan tatakelola yang baik dalam proses kebijakan publik untuk menghasilkan suatu produk kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik.

Jaringan kebijakan bukanlah hanya

menuntut peran serta atau keterlibatan para aktor sebagai partisipan, melainkan hubungan yang saling menguntungkan di antara mereka, yakni aktor pemerintah, swasta dan masyarakat. Adanya perbedaan persepsi dan dinamika konflik dalam proses kebijakannya, tidak dilihat sebagai sesuatu kelemahan dalam perspektif *policy network*, tetapi merupakan suatu potensi atau kekuatan untuk menentukan tercapainya suatu kebijakan publik yang berkualitas. Oleh karena itu, ditekankan pentingnya pengelolaan jaringan dalam proses interaksi berbagai aktor tersebut dalam jejaring kebijakan. Sehingga dikatakan bahwa kekuatan dari konsep *policy network* tergantung pada tingkat integritas, keamanan anggota, kemampuan mengelola jaringan, sumber daya dan hubungan di antara actor-aktor tersebut.

Disadari bahwa kondisi sistem pemerintahan yang demokratis, peran-peran aktor yang plural dari berbagai kekuatan politik, kelompok kepentingan, masyarakat, dan pemerintah sendiri akan mengemuka dalam sebuah ruang publik. Sehingga pemerintah, dengan sendirinya tidak dapat lagi berjalan sendiri dan terlalu percaya diri bahwa kebijakan yang telah dirumuskan akan dapat meluncur dengan mulus ke tingkat implementasi sampai evaluasi. Dalam kondisi seperti itu, perubahan kebijakan bisa terjadi kapan dan dimana saja. Oleh karena itu, dalam konteks kekinian, studi kebijakan publik sudah mulai berorientasi ke pendekatan jaringan dalam proses kebijakan publik dan meninggalkan cara-cara tradisional yang menekankan "rasionalitas instrumental", dimana banyak menghancurkan relasi keakraban sosial, spontanitas, egalitarian dan pemaknaan intrinsik dari berbagai pihak.

Dengan perkataan lain bahwa pendekatan yang mengenyampingkan adanya jejaring kerja antar berbagai aktor kebijakan dapat dikatakan sebagai pendekatan yang anti demokrasi atau anti pada kepentingan rakyat/publik. Padahal, kita tahu bahwa produk kebijakan publik secara substansial harus bermuara pada kepentingan publik. Maka itu, pengelolaan jejaring aktor kebijakan perlu selalu didasari pada kepentingan publik. Siapapun aktor yang terlibat dalam upaya memecahkan masalah publik harus memiliki semangat kepublikan (*the spririt of publicness*) sehingga apapun perbedaan pendapat dan konflik kepentingan, setidaknya bisa tertangani nantinya. Sebab, seperti telah

11. *Broker, mediator dan arbiter, ketiga memiliki makna yang mirip yaitu perantara, penengah, wasit. Dan ketiganya mempunyai kewajiban untuk mengusahakan konsensus untuk mengurangi ketegangan antar pihak-pihak yang saling bersitegang. Biasanya suatu keputusan diambil setelah 'mendengar' kedua belah pihak.*

sering diungkapkan bahwa studi kebijakan publik adalah sebuah formula problem solver, sebuah upaya administratif, teknis, akademik dan politis untuk memecahkan masalah publik dan berpihak pada kepentingan publik. Meskipun, diakui bahwa sukar juga untuk mencandra apakah yang dimaksudkan dengan kepentingan publik itu sendiri karena masing-masing aktor suka sekali memiliki persepsi yang berbeda-beda mengenai kepentingan publik itu sendiri. Namun, dalam mekanisme konseptual network management dalam studi kebijakan publik ditawarkan cara-cara strategis untuk mengatasinya sehingga perlu kompromi dan konsensus untuk mengakomodasi semua kepentingan yang “bertarung” dalam ruang kebijakan publik, agar bermuara pada suatu tujuan yang lebih baik, yakni kesamaan pandangan untuk mencapai tujuan bersama, yakni *pro bono publico* (untuk kebaikan bersama).

DAFTAR PUSTAKA

- Dunn, N. Williams, 1999, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Gadjah Mada University, Yogyakarta
- Eaton, Yosef W., (ed), 1986, *Institution Building and Development: from Concept to Application*, Sage Publication, London
- Frederickson H. George, 1999, *The Spirit of Public Administration*, The Jossey-Bass Publishers, San Fransisco
- Gunn, A. Clare, 1988, *Tourism Planning*, ----
- Goldhaber, Gerald M., 1990, *Organizational Communication*, Dubuque, IA, Brown
- Hariandja, Denny, B.C., 1999, *Birokrasi Nan Pongah: Belajar dari Kegagalan Orde Baru*, Kanisius, Jakarta
- Howlett, Michael & M., Ramesh, 1995, *Public Policy: Policy Cycle and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Oxford
- Jackson, Karl D., 1978, *Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for The Analysis of Power and Communication in Indonesia*, dalam Jackson Karl D., & Pye, Lucian W., “Political Power and Communication in Indonesia, University of California Press, Berkeley
- Kickert, M.J., Walter & Klijn H. Eric & Koppenjan, Joop, 1997, *Managing complex Network: Strategies for The Public Sector*, Sage Publications, London
- Morgan, G., 1986, *Image of Organization*, Sage Publications, London
- Putra, Fadillah, 2001, *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar (cetakan I), Yogyakarta.
- Russet, Bruce & Starr, H., 1985, *The Belief System and National Interest Images: A Case Study*, dalam Wolrd Politics, New York.
- Schubert, Jr., Gledon, 1966., *Is There a Public Interest Theory? The Public Interest*, Atherton., New York

- Soekadijo, R.G., 2000, *Anatomi Pariwisata: Memahami Pariwisata sebagai System Linkage* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Thoha, Miftah, 1996, *Perilaku Organisasi: Konsep dasar dan Aplikasinya*, PT. Raja Grafindo, Jakarta
- Walter, S. Jones, 1995, *Logika Hubungan Internasional Persepsi Nasional*, Gramedia Pustaka Pelajar Utama, Jakarta

Journal & Makalah

- Klinj, Eric, Hans, 1996, “Analyzing and Managing Policy Process in Complex Network: A Theoretical Examination of Concept Policy Network and Its Problems” dalam *Jurnal Administration and Society*, Vo. 28, No.1, May 1996
- Mandell, M.P., 1990, *Network Management: Strategic Behavior in Public Sector*, dalam R.W. Gage & M.P.Mandell (eds), pp.20-23