

## **PENDEKATAN INTERMESTIK DALAM PROSES PERUBAHAN KEBIJAKAN: SEBUAH REVIEW METODOLOGIS**

Dyah Estu Kurniawati<sup>1</sup>

### **Abstract**

*There are three main approaches in the policy change process study; domestic approach, international approach, and transnational approach. The advantage of domestic approach is that it can map the domestic actors and their motivational interests to change policy. For international approach, the policy change is seen as the interests of international actors who want a change of policy, either by pressing or provide preferences that can be chosen voluntarily by the state. In contrast to both, they did not consider about the ideas, knowledge, or discourse which could involve cross-border (transnational) in the policy change process.*

*This paper aims to review the methodology of the three approaches and tries to introduce a new approach called intermestic. This approach is useful to analyze the process of policy change in the globalization era that is "borderless", by combining logical thinking of the three previous approaches.*

**Keywords:** *policy change approach, intermestic, globalization.*

### **Abstrak**

*Dalam mengkaji proses perubahan kebijakan terdapat beberapa pendekatan yang biasa digunakan, yaitu pendekatan domestik, pendekatan internasional, dan pendekatan transnasional. Kelebihan dari pendekatan domestik adalah dapat memetakan aktor dan motivasi kepentingan aktor-aktor domestik terhadap perubahan kebijakan. dalam pendekatan internasional, proses perubahan kebijakan dilihat sebagai kepentingan aktor-aktor internasional yang menginginkan perubahan kebijakan baik dengan cara menekan ataupun menyediakan preferensi-preferensi yang bisa dipilih secara sukarela oleh negara. Berbeda dengan keduanya, pendekatan transnasional tidak menganggap kepentingan sebagai faktor yang penting tetapi justru ide, pengetahuan, ataupun discourse yang bisa melibatkan aktor-ktor lintas batas negara (transnasional).*

*Tulisan ini bertujuan untuk mereview metodologi dari ketiga pendekatan dan mencoba mengenalkan pendekatan baru bernama intermestik. Pendekatan ini berguna untuk menganalisis proses perubahan kebijakan di era globalisasi yang bersifat "borderless", dengan menggabungkan logika berpikir dari ketiga pendekatan sebelumnya.*

**Kata kunci:** *pendekatan perubahan kebijakan, intermestik, globalisasi.*

---

<sup>1</sup> Dosen Jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIP Universitas Muhammadiyah Malang, sedang menempuh Program Doktor di Program Studi Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

## **Pendahuluan**

Proses globalisasi ditandai oleh perluasan jaringan interdependen yang bersifat transnasional atau lintas batas negara. Mendasarnya proses yang ditimbulkan menjadikan kajian kebijakan kontemporer tidak bisa lagi mengandalkan absennya pengaruh internasional. Jelasnya, globalisasi menimbulkan tantangan tidak hanya terhadap kebijakan nasional suatu negara karena referensi global dan jaringan kebijakan global dapat mempengaruhi kebijakan nasional, namun juga menimbulkan tantangan terhadap teorisasi tentang kebijakan publik itu sendiri. Akibat globalisasi sangatlah sulit membedakan mana kebijakan yang dipengaruhi oleh politik internasional dan mana kebijakan yang dipengaruhi oleh politik domestik, karena keduanya saling terkait. Proses perubahan kebijakan pun terbentuk dalam konteks adanya keterkaitan tersebut, sehingga dibutuhkan sebuah kerangka teoritik baru yang disebut intermestik. Kebaruan teori intermestik dibangun dari sintesis beberapa kajian sebelumnya yang juga bermaksud untuk menggambarkan proses keterkaitan pengaruh internasional dan domestik dalam perubahan kebijakan.

Dalam rangka mengembangkan kajian intermestik yang menyediakan jembatan antara kajian ilmu hubungan internasional yang cenderung membahas perubahan kebijakan dari faktor-faktor internasional, dengan ilmu pemerintahan yang cenderung membahas perubahan kebijakan dari faktor-faktor domestik, diperlukan sebuah model pengkajian. Model ini niscaya bersifat interdisipliner. Bagi disiplin ilmu hubungan internasional, model intermestik sangat dibutuhkan untuk menganalisis dampak hubungan internasional terhadap kebijakan domestik, dan bagi ilmu pemerintahan model intermestik dibutuhkan untuk melihat aspek internasional dalam kebijakan domestik. Tulisan yang disajikan berikut ini didedikasikan untuk kepentingan tersebut.

## **Perubahan Kebijakan: Pendekatan Domestik, Internasional, dan Transnasional**

Perubahan kebijakan dapat dijelaskan melalui sejumlah teori yang dibangun dengan jalan fikiran (metodologi) yang berbeda-beda. Ada sejumlah teori yang dihasilkan dari kajian-kajian yang berlangsung secara eksklusif di suatu negara yang abai terhadap proses internasional atau lintas negara, dan ada pula studi yang tidak terlalu hirau dengan dinamika internal suatu negara. Dalam perkembangannya terdapat beberapa studi yang bersifat transnasional yang menjadi jembatan dari kedua pendekatan. *Review* metodologis yang disajikan di sini dimaksudkan untuk menemukan metodologi yang dapat mempertemukan jalan pikiran dari beberapa kelompok kajian tersebut.

Yang pertama-tama perlu dilakukan adalah mengidentifikasi model-model kajian yang sudah ada. Dalam rangka itu kajian ini mengidentifikasi tiga pendekatan berdasarkan unit analisis, atau domain perubah kebijakan. Tiga pendekatan tersebut adalah pendekatan domestik, pendekatan internasional, dan pendekatan transnasional. Di dalam pendekatan domestik dengan level analisis berada di wilayah domestik, terdiri dari model otoritas, model pluralis, model sistem, model individual, dan model advokasi koalisi. Di dalam pendekatan internasional dengan unit analisis aktor-aktor internasional terdapat 2 model perubahan kebijakan, yaitu model neoliberal institusional dan model strukturalis/globalis. Sedangkan di dalam pendekatan yang lintas batas negara dengan unit analisis aktor-aktor transnasional setidaknya terdapat 3 model, yaitu model *policy network*, model *policy deliberative*, dan model *epistemic community*. Berdasarkan model-model ini akan dilakukan *review* untuk menelaah metodologi di balik model-model tersebut. Model intermestik kiranya dapat

ditemukan dari kombinasi dari berbagai model yang ada, dengan fokus kajian pada peranan ide dan aktor dalam perubahan kebijakan.

## **Pendekatan Domestik**

### ***Model Institusionalis***

Bagi penganut model institusionalis, perubahan kebijakan merupakan hasil dari upaya negara untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkannya. Negara dipandang sebagai kekuatan yang utuh, yang memiliki rasionalitas untuk mewujudkan kepentingannya<sup>2</sup>. Di dalam model ini tidak ada tempat bagi persaingan antar aktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan. Tidak ada “politik” dalam proses penyusunan kebijakan karena semuanya diarahkan untuk mencapai kepentingan nasional yang homogen yang berorientasi pada kekuasaan<sup>3</sup>.

Negara di dalam sistem demokrasi liberal sekalipun memiliki kapasitas untuk memisahkan diri dari kekuatan-kekuatan eksternal. Pendekatan yang *state-centered* ini menggambarkan institusi negara seringkali bertindak secara stabil dan berkelanjutan dalam jangka waktu yang lama dan proses kebijakan digambarkan sebagai tahapan-tahapan yang terdiri atas tahap agenda setting, formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan, perubahan kebijakan, dan terminasi kebijakan.

Untuk analisis makro atas realitas sosial dan politik yang tujuannya menyederhanakan interaksi yang rumit antar aktor dalam proses kebijakan, teori ini cukup bisa menjelaskan. Namun jika diperlukan pemahaman yang lebih rinci atas proses perubahan kebijakan, teori ini menjadi kurang berfungsi. Model institusionalis tidak memperhatikan peran ide dalam perubahan kebijakan. Ide diakui sebagai varian yang tidak terjelaskan karena fokus kajian lebih pada faktor kepentingan nasional. Untuk itu model otoritas tidak bisa digunakan untuk menggambarkan pentingnya peran ide dalam proses perubahan kebijakan.

### ***Model Pluralis***

Menurut model pluralis, definisi problem dan penetapan agenda kebijakan pada dasarnya adalah hasil dari kompetisi antar kelompok yang berbeda. Perubahan kebijakan memerlukan dukungan koalisi yang luas dari berbagai kelompok kepentingan tertentu yang bisa berbasis pada fungsi, kepentingan, nilai, perspektif, maupun identitas. Perubahan kebijakan menciptakan *the winner* dan *the loser*. Oleh karena itu perubahan kebijakan hanya mungkin terjadi apabila koalisi kelompok (calon) pemenang cukup kuat untuk mempengaruhi para penyusun kebijakan dalam menerapkan kebijakan tertentu.

Bagi penganut model ini, mereduksi proses kebijakan menjadi proses rasionalisasi kepentingan negara oleh elit seperti yang oleh dijelaskan kelompok otonomi negara merupakan penyederhanaan kenyataan yang berlebihan dan *misleading*. Proses kebijakan jauh lebih kompleks dari itu. Dalam proses kebijakan, pemerintah seringkali harus berhadapan dengan entitas-entitas lain seperti parlemen dan kelompok kepentingan (*iron triangles*). Negara dipandang sebagai arena netral

---

<sup>2</sup> Scocpol, Theda, Peter Evans & Dietrich Rueschemeyer, eds. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>3</sup> Graham T Alison, 1971. *Essence of Decision*. Boston: Little Brown

bagi kompetisi maupun konsensus kepentingan kelompok dalam membentuk hasil-hasil kebijakan. Dalam situasi ini setiap kelompok mempunyai akses yang sama terhadap pembuat kebijakan.

Kelebihan dari kelompok teori ini mampu menjelaskan perubahan kebijakan sebagai gambaran perubahan yang lebih besar dalam masyarakat, terjadi pergeseran kepentingan antar berbagai kelompok penekan dalam proses *policy making*. Namun model ini mengabaikan peran ide dalam proses kebijakan, karena yang dipentingkan adalah faktor kepentingan dari para kelompok kepentingan yang terlibat dalam proses kebijakan.

### **Model Sistem**

Model sistem dikembangkan oleh David Easton (1965) dan Gabriel Almond (1978) yang dibentuk oleh tiga konsep, yaitu sistem, struktur, dan fungsi. Menurut model ini, sistem memiliki sifat terdiri dari banyak bagian, masing-masing bagian saling berhubungan dan saling tergantung, dan sistem memiliki batasan yang memisahkannya dengan lingkungan yang juga terdiri dari sistem-sistem lain<sup>4</sup>. Sistem politik merupakan bagian dari sistem sosial yang menjalankan alokasi nilai-nilai dalam bentuk kebijakan yang alokasinya bersifat otoritatif mengikat seluruh masyarakat dan disebut negara.

Berdasarkan pendekatan struktural fungsional Gabriel Almond, dalam setiap sistem politik pasti terdapat struktur-struktur politik meliputi kelompok kepentingan, partai politik, birokrasi, badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dalam setiap sistem politik juga pasti terdapat fungsi-fungsi yang harus ada demi keberlangsungan sistem politik itu sendiri dan juga terdapat struktur politik tertentu. Fungsi-fungsi politik yang ada meliputi fungsi input yaitu artikulasi kepentingan, sosialisasi politik, komunikasi politik, dan rekrutmen politik, dan fungsi output yaitu pembuatan, penerapan, dan evaluasi kebijakan.

Proses politik dimulai dengan masuknya tuntutan dan dukungan dari struktur-struktur politik sebagai input kebijakan, yang kemudian diolah dalam proses konversi sehingga menghasilkan kebijakan tertentu yang bisa dievaluasi lagi. Terdapat mekanisme *feed back* sebagai input untuk perubahan kebijakan. Suatu sistem politik dikelilingi oleh lingkungan domestik dan lingkungan internasional, dan sistem politik bisa mempengaruhi ataupun dipengaruhi oleh kedua lingkungan tersebut. Model sistem menolak penempatan institusi politik sebagai unit dasar analisis politik, sejalan dengan pemikiran kelompok "behavioralis" model ini menempatkan individu dan kelompok sosial sebagai unit analisis.

Kelebihan dari model sistem adalah bisa membuat ilmu politik "lebih ilmiah" dan membuka jalan bagi masuknya pengaruh disiplin ilmu lain ke dalam ilmu politik sehingga lebih berkembang. Model sistem sendiri sangat dipengaruhi oleh ilmu ekologi. Seperti halnya model kelompok kepentingan model sistem tidak terlalu hirau pada peran ide dalam proses kebijakan, karena yang dipentingkan adalah faktor kepentingan dari aktor individu dan kelompok yang terlibat dalam proses kebijakan.

---

<sup>4</sup> David Easton. 1965. *A Framework for Political Analysis*. NY: Prentice Hall.

### **Model Rasional**

Model rasional berangkat dari asumsi maksimalisasi kegunaan (*utility maximalization*) dari pendekatan ilmu ekonomi. Masyarakat terdiri dari individu rasional yang bertindak untuk mencapai kepentingannya sendiri. Bagi teori pilihan rasional, kebijakan publik adalah hasil interaksi politik diantara pelaku rasional untuk memaksimalkan keuntungan bagi dirinya sendiri. Kebijakan dibuat berdasarkan kalkulasi untung rugi, alternatif pilihan yang mendatangkan keuntungan terbesar akan dipilih sebagai kebijakan. Model rasional dapat dilakukan ketika pembuat kebijakan mengetahui apa keinginan dan kebutuhan masyarakat, mengetahui seluruh alternatif kebijakan dan konsekuensinya, serta memilih alternatif kebijakan yang paling efisien. Namun model ini memiliki kelemahan karena rasionalitas manusia bersifat terbatas (*bounded rationality*).

Menurut model rasionalis, ide tidaklah penting (*unimportant*) atau bukan hal yang luar biasa (*epiphenomenal*) sebab aktor selalu mengantisipasi hasil dari aksi mereka secara rasional sehingga berhasil<sup>5</sup>. Dalam versi ekstrim, ide hanya bawaan dan melekat dalam rasionalitas aktor. Elit yang saling bersaing menggunakan ide populer untuk propaganda atau melegitimasi kepentingannya dan ide sendiri tidak memainkan peran penting sebagai penyebab perubahan kebijakan. Yang dimaksud kepentingan, dalam model rasionalitas individu adalah pemaksimalan kekayaan, tetapi juga mencakup hal yang lebih luas meliputi *values as status* dan kekuasaan. Ide adalah *given* dan perhatiannya fokus pada variasi paksaan yang dihadapi oleh para aktor<sup>6</sup>. Para ilmuwan yang menggunakan pendekatan-pendekatan model rasional menurunkan ide pada peran yang minimal.

### **Model Koalisi Advokasi**

Model koalisi advokasi bersumber pada pemikiran teori sub-sistem Freeman (1965), kajian *agenda setting* dan perubahan kebijakan Hugh Heclo (1978), dan ACF dari Paul A Sabatier dan Jenkins-Smith (1993). Dalam model ini sistem politik bersifat *fragmented* dan proses *policy making* bersifat dinamis. Heclo menciptakan dua konsep penting terkait proses *agenda setting* dalam perubahan kebijakan, yaitu *issue networks* dan *technopols*. *Issue network* merupakan jaringan informal yang dibangun oleh individu-individu dari berbagai kelompok kepentingan, organisasi publik dan privat, serta *ordinary citizens* yang disebut *technopols* yang memiliki keahlian dan concern isu yang sama. Mereka bersifat *mutual interest* dan berkepentingan untuk mempengaruhi proses perubahan kebijakan.

Di tahun 1990-an Sabatier dan Jenkins-Smith menggambarkan proses *agenda setting* dan perubahan kebijakan dilakukan di dalam sub-sistem kebijakan yang tidak hanya terdiri dari para pembuat kebijakan tetapi juga sejumlah aktor yang terlibat dalam problem kebijakan dan pengimplementasi kebijakan. Mereka meliputi unsur-unsur dari *iron triangle* (birokrasi, parlemen, dan kelompok kepentingan), analis akademik, *think thank*, peneliti, jurnalis, dan aktor di level pemerintahan lainnya yang kemudian membentuk koalisi-koalisi advokasi. Koalisi advokasi dapat dibedakan berdasarkan keyakinan dan sumberdaya yang dimilikinya dan koalisi advokasi dalam sub-

---

<sup>5</sup> Kenneth Shepsle. 1989. *Studying Institutions: Some Lessons from The Rational Choice Approach*. Journal of Theoretical Politics 1.

<sup>6</sup> Andrew Moravcsik. 1993. *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. Journal of Common Market Studies.

sistem tidaklah statis dan monolitik karena terdapat proses pembelajaran berorientasi kebijakan diantara unsur-unsur yang terkait. Oleh karena itu dalam model ini faktor keyakinan, nilai, dan ide berperan sangat penting dalam proses perubahan kebijakan. Menurut Sabatier, untuk memahami perubahan kebijakan perlu dilihat faktor-faktor yang membuat opini elit bergeser dalam periode yang relatif panjang dan terus menerus. Karena proses kebijakan cenderung bersifat dinamis maka perlu ada broker kebijakan yang dianggap mampu mencari kompromi yang masuk akal dan realistis diantara pandangan-pandangan yang didukung oleh koalisi-koalisi advokasi tersebut.

Kelebihan dari model ACF Sabatier dibandingkan dengan teori-teori sebelumnya adalah Sabatier memperlihatkan bahwa proses perubahan kebijakan tidak hanya dipengaruhi oleh proses pembelajaran berorientasi kebijakan (*policy-oriented learning*) yang dilakukan oleh koalisi-koalisi advokasi di dalam sub-sistem saja, tetapi juga dipengaruhi oleh kondisi eksternal diluar sub-sistem. Gambaran ini mengindikasikan bahwa *agenda setting* dan tawaran kebijakan dalam proses perubahan kebijakan bisa dipengaruhi oleh kejadian dari luar sub-sistem. Dengan demikian walaupun tidak secara eksplisit menyebut aspek internasional dan domestik, namun model ini telah menjadi warna baru dalam studi *public policy* yang telah lama didominasi oleh ilmu administrasi publik serta ilmu politik dan pemerintahan yang cenderung *domestic oriented*.

Kelemahan dari model koalisi advokasi yang menjadi sasaran kritik adalah proses masuknya pengaruh dari kejadian di luar sub sistem dalam proses perubahan kebijakan masih kurang jelas, karena kondisi di luar sub-sistem digambarkan hanya berupa seperangkat data sehingga perlu ada proses pemaknaan atau aktifitas kognitif yang melibatkan komunitas yang lebih luas diluar sub-sistem.

## **Pendekatan Internasional**

### ***Model Tekanan Eksternal***

Dalam model ini, perubahan kebijakan suatu negara cenderung sebagai cara untuk mencari rasa aman di tengah konstelasi politik internasional yang anarkhis atau tidak menentu. Dengan demikian peran negara tidaklah penting karena perilaku aktor dipengaruhi oleh sistem internasional. Oleh karena itu unit-unit atau aktor-aktor yang berbeda akan cenderung memiliki persamaan perilaku (Nye, Jr, 1988). Misalnya, intensitas saling ketergantungan dan derajat institusionalisasi atau internalisasi ide dan aturan internasional ke dalam kebijakan domestik tidaklah berbeda antara satu negara dengan negara lain, walaupun kondisi masing-masing aktor berbeda. Menurut model ini, aturan internasional kebanyakan mewakili kepentingan negara-negara besar (Mearsheimer, 1994/1995) dan negara dominan (hegemon) memainkan peran penting dalam mencegah pembelotan dari aturan-aturan tersebut melalui denda dan sanksi (Gilpin, 2001).

### ***Model Preferensi Global***

Model ini berdasar pada pemikiran liberalisme bahwa politik melibatkan aktor-aktor di luar negara seperti individu, kelompok kepentingan, perusahaan multinasional, NGO/INGO, lembaga-lembaga donor internasional, dll. Isu-isu yang dibahas pun tidak hanya terbatas pada kepentingan

keamanan negara tetapi jauh lebih luas, apalagi di era globalisasi dimana batas negara menjadi tidak signifikan pengaruhnya dan *complex interdependence* menjadi konsep utama<sup>7</sup>.

Ciri *complex interdependence* adalah (1) hubungan internasional atau politik global dilaksanakan melalui banyak jalur disamping jalur resmi pemerintah (*interstate*). Disini negara tidak selalu bertindak sebagai aktor utama karena banyak aktor non negara yang berperan secara transnasional sehingga proses kebijakan negara sulit bahkan tidak bisa bersifat independen (2) isu yang melatarbelakangi hubungan transnasional tidak hanya isu keamanan dan politik tetapi juga isu-isu ekonomi, kemanusiaan, lingkungan, dll. (3) kekuatan militer tidak selalu berperan untuk meredakan konflik, justru peran lembaga-lembaga internasional semakin meningkat.

Lembaga-lembaga internasional menentukan agenda, mendorong pembentukan koalisi, dan menyediakan pedoman bagi negara dalam menyelesaikan persoalan yang dihadapinya. Bahkan dalam isu-isu tertentu berlaku rejim internasional yang dengan ketat mengawasi perilaku negara-negara anggotanya dan menjatuhkan sanksi jika terjadi pelanggaran. Inilah model neoliberal institusional dimana fenomena interdependensi dan referensi lembaga internasional maupun aktor transnasional menjadi instrumen utama perubahan kebijakan negara<sup>8</sup>.

### **Model Strukturalis atau Globalis**

Model ini menjelaskan bahwa kebijakan atau perubahan kebijakan yang terjadi di suatu negara tidak asli dari pemerintah sendiri, karena negara hanya menjadi alat dari kelas dominan. Kebijakan tersebut dipaksakan oleh kekuatan dari luar, misalnya para donor sebagai syarat untuk memperoleh bantuan asing. Jadi perubahan kebijakan disebabkan oleh kepentingan eksternal.

Model strukturalis atau globalis berasal dari analisis kelas Karl Marx yang menjelaskan hubungan antara kelas kapitalis dengan kelas buruh dalam suatu masyarakat atau negara<sup>9</sup>. Proses kebijakan dimaknai sebagai persaingan antar kelas dan negara hanya menjadi alat dari kelas dominan, yaitu kelas kapitalis. Hingga poin ini sesungguhnya analisis kelas masih bisa dikelompokkan ke dalam model pluralis (politik domestik). Namun, pemikiran Marx tentang eksploitasi oleh pihak yang kuat terhadap yang lemah memberikan inspirasi kepada pemikiran pengikut Marx selanjutnya, dan kajiannya masuk ke wilayah kajian ilmu hubungan internasional.

Model Strukturalis mengkaji hubungan antara negara negara maju dan berkembang sebagai hubungan yang eksploitatif<sup>10</sup>. Dalam mempertahankan kepentingan dominasi ekonominya, negara-negara maju yang mewakili kepentingan kelas kapitalis seringkali menggunakan lembaga-lembaga pembangunan dan keuangan internasional untuk menekan negara-negara berkembang agar mereka memfasilitasi operasi kapital global di negaranya masing-masing. Dengan demikian, proses kebijakan terutama di negara-negara berkembang sangat dipengaruhi oleh kepentingan aktor eksternal yang memaksakan kebijakan kepada pemerintah sebagai syarat bantuan dan investasi. Proses perubahan

---

<sup>7</sup> R Keohane & J Nye, eds. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little-Brown, Boston. (2nd edition,1989).

<sup>8</sup> Keohane, R. 1988. *International Institutions: Two Approaches*. *International Studies Quarterly* 32.

<sup>9</sup> Paul Viotti R & M. Kauppi, (eds.). 1987. *International Relations Theory*. Macmillan Publishing Company, New York).

<sup>10</sup> Arif Budiman. 1996. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

kebijakan negara dengan bantuan para komparador dicampuri oleh kekuatan asing dan sebagian kebijakan pemerintah mencerminkan kepentingan asing.

### **Pendekatan Transnasional**

#### ***Model Jaringan (Network)***

Model ini mengkaji aspek relasional dan informasional dalam perubahan kebijakan. Didasari oleh prinsip bahwa *network* dibangun karena aktor bersifat *interdependent* dan memerlukan sumberdaya dari pihak lain untuk mencapai tujuannya. *Network* terdiri atas dua kelompok aktor, yaitu negara (*state*) di satu sisi dan aktor non negara (partai politik, kelompok kepentingan, dan NGOs/SMOs) di sisi lain sehingga disebut *state-society centered*. Negara menempati posisi penting karena memiliki sumberdaya dalam proses kebijakan sedangkan aktor non negara juga berperan dalam mendukung ataupun tidak mendukung perubahan kebijakan sehingga membentuk *differentiated policy*<sup>11</sup>.

Kelebihan dari model ini adalah dapat menggambarkan metafora tentang kompleksitas hubungan-hubungan yang eksis dalam masyarakat yang modern dan plural. Proses perubahan kebijakan dipengaruhi oleh pola kontak dan hubungan baik secara formal maupun non formal dalam satu jaringan (*network*) yang bersifat transnasional. Untuk mengurai kompleksitas jaringan, Silke Adam dan Hanspeter Kriesi (2007) membuat tipologi berdasarkan distribusi kekuatan (*distribution of power*) dan tipe interaksi (*type of interaction*) dalam jaringan. Distribusi kekuatan bisa terkonsentrasi maupun terfragmentasi, dan tipe interaksi dalam jaringan bisa berbentuk konflik, *bargaining*, maupun kerjasama. Perubahan kebijakan sangat dipengaruhi oleh pola relasi dari keduanya. Namun yang menjadi dasar perekat jaringan dalam model ini adalah *shared resources* dan *shared interest* diantara "anggota" *network*.

#### ***Model Jaringan Intelektual***

Menurut model jaringan intelektual, negara tidak selalu mengetahui secara persis apa yang menjadi kepentingannya dan mengetahui bagaimana cara mencapainya. Proses kebijakan diwarnai kompleksitas dan ketidakmenentuan sehingga para aktor kebijakan seringkali memerlukan *advice* dari para intelektual yang memiliki integritas tinggi, ahli di bidangnya, serta memiliki kapasitas teknis dan menguasai detil informasi tentang sebuah isu atau ide kebijakan.

Jaringan intelektual yang berbentuk komunitas epistemik bisa diartikan sebagai sekumpulan aktor (individu maupun organisasi) yang memiliki ide dan cara pandang yang sama terhadap suatu isu kebijakan<sup>12</sup>. Mereka tidak terbatas pada organ-organ yang secara sempit didefinisikan sebagai institusi-institusi politik (seperti eksekutif, legislatif, partai politik, dll) namun juga organ-organ yang selama ini "berkelit" untuk diidentifikasi sebagai aktor politik seperti universitas, pusat-pusat pengkajian, asosiasi keilmuan, staf ahli, dan sebagainya<sup>13</sup>. Bahkan institusi-institusi internasional

---

<sup>11</sup> RAW Rhodes. 1997. *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*. Milton Keynes: Open University Press.

<sup>12</sup> Peter M Haas. eds. 1992. *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*. Columbia SC: University of South Carolina Press.

<sup>13</sup> Purwo Santoso. 2002. Epistemik Politik dan Pelembagaan *Local Good Governance* dalam <http://www.scribd.com/doc/13236005/epistemik-politik>



yang konsern pada isu kebijakan yang sama juga bisa menjadi jaringan intelektual, karena proses difusi ide dan pengetahuan tidak mengenal batas negara.

Anggota komunitas epistemik bersifat plural dan saling berinteraksi tidak hanya di ranah domestik tetapi juga di ranah transnasional. Komunitas epistemik pendukung suatu ide merupakan variabel yang berperan dalam mewujudkan ide menjadi sebuah kebijakan. Dalam komunitas epistemik proses perubahan kebijakan dimaknai sebagai proses difusi ide dan *learning*, yang bisa berdampak pada perubahan pola kebijakan negara. Karakter relasi dari komunitas epistemik mengacu pada "*trust*" dan "*shared appreciation*" dan jika terjadi konflik akan dikerangai dalam sebuah konsensus.

Jaringan intelektual ala Gramsci diperankan oleh organik intelektual yaitu setiap intelektual yang kehadirannya terkait dengan kepentingan kelas yang mereka wakili. Dalam model ini, ide memang berperan tetapi selalu dikaitkan dengan kepentingan kelas-kelas tertentu, terutama kelas kapitalis. Hegemoni atas kelas-kelas tertentu bukanlah sesuatu yang dipaksakan, namun harus diraih oleh organik intelektual dengan upaya-upaya politis, kultural, maupun intelektual. Ini berarti kelas yang lebih berkuasa harus "menguniversalkan" ide dan kepentingannya, serta harus memastikan bahwa ide dan kepentingan itu tidak hanya bisa tetapi harus menjadi pandangan dan kepentingan kelompok sub-ordinat sehingga menghasilkan blok historis dan memproduksi hegemoni.

### **Model Konstruktivis**

Dalam model ini, perubahan kebijakan sangat dipengaruhi oleh norma internasional. Norma internasional akan lebih mudah terinternalisasi dan terlegitimasi dalam kebijakan domestik jika bersentuhan dengan nilai, identitas, maupun *beliefs* aktor-aktor domestik. Namun jika norma dari luar tersebut bertentangan maka akan sulit untuk diterima. Tidak seperti model-model rasionalis maupun strukturalis/materialis yang melihat perubahan kebijakan karena faktor kepentingan, model konstruktifis lebih melihat perubahan kebijakan dari faktor norma atau ide atau nilai. Proses internalisasi norma internasional adalah melalui proses kognitif.

Perubahan kebijakan juga merupakan hasil dari interaksi antara agen dan struktur<sup>14</sup>. Struktur sosial tidak bisa berubah tanpa adanya agen dan struktur yang saling berinteraksi. Peran lembaga-lembaga internasional dan aktor-aktor transnasional adalah sebagai agen sekaligus struktur.

### **Model Deliberative**

Model ini menekankan pentingnya *difference* dalam memahami politik pada umumnya dan proses kebijakan pada khususnya, karena masyarakat secara kultural semakin kompleks dan setiap relasi sosial dibingkai oleh struktur pemaknaan tertentu. Perubahan kebijakan terjadi karena adanya perubahan *discourse* yang menata pola relasi sosial yang normal sehingga kunci dari perubahan kebijakan adalah struktur pemaknaan *discourse (grand narrative)*, dan bukan karena faktor aktor. "Pendektean" perilaku bisa distrukturasi oleh pemaknaan *discourse* dari orang-orang yang terlibat. Rekomendasi kebijakan bisa berbeda karena inti *discourse*-nya berbeda. Menurut Foucault (1990), *discourse* dimaknai sebagai sistem pemikiran (*system of thought*).

---

<sup>14</sup> Addler, 1997. Constructivist in World Politics. European Journal of IR, 3

Model deliberatif menghasilkan pendekatan argumentatif yang fokus pada studi tentang bagaimana bahasa membentuk cara kita memaknai dunia<sup>15</sup>. Pendekatan ini berdasarkan pandangan kaum Post-Strukturalist seperti Foucault, Habermas, dkk untuk menjelaskan bagaimana argumen kebijakan diseleksi dan dibentuk oleh relasi kekuasaan. Dari pendekatan ini proses kebijakan melibatkan eksplorasi *policy discourse* untuk menyusun argumentasi yang membentuk *frame* kebijakan yang didalamnya berisi problematika beserta solusinya. Titik awal untuk memahami pendekatan ini adalah bahwa bahasa yang dipakai untuk membicarakan kebijakan dan problematikanya tidak bersifat netral. Oleh karena itu untuk memahami bagaimana “*problem*” didefinisikan maka harus dipahami pula proses penyusunan *discourse*-nya, yaitu apa yang terjadi ketika isu dibuat dalam bahasa atau *discourse* tertentu.

Perjuangan untuk mencari kekuasaan diwujudkan dalam perjuangan untuk menentukan *discourse* dimana problem kebijakan disusun oleh *epistemic notions* atau *discourse coalitions* yang lintas batas negara. Proses ini disebut sebagai proses rasionalitas komunikatif<sup>16</sup>, proses *deliberative*<sup>17</sup>, atau proses sosial<sup>18</sup>. Dalam proses ini *epistemic notions* atau *discourse coalitions* yang bekerja untuk mempengaruhi kebijakan akan berusaha menyusun argumentasi yang bersifat persuasif sehingga dapat mendominasi *policy discourse*, yang berarti pula menentukan arah kebijakan. Dalam model deliberatif ide tidak menjadi penting, karena ide kebijakan sangat tergantung pada *discourse* dan *counter discourse* dalam proses rasionalitas komunikatif atau proses *deliberative*. Dari beberapa model perubahan kebijakan diatas dapat dirangkum dalam tabel 1 berikut ini.

**Tabel 1. Beberapa Model dalam Studi Perubahan Kebijakan**

Variabel Model	Aktor / Level analisis	Proses Perubahan Kebijakan	Faktor yg berpengaruh/ Penting
<b>Pendekatan Domestik</b>			
Institusionalis	Negara	<i>A-politis: decision making</i>	Kepentingan Nasional/negara, yang didefinisikan oleh elit penguasa
Pluralis	Kelompok, aktor bukan negara	Proses politik: <i>policy making</i>	Kepentingan kelompok

<sup>15</sup> F Fischer & J. Forester, eds. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham. NC: Duke University Press.

<sup>16</sup> J.S. Dryzek. 1990. *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>17</sup> Maarten Hajer & Hendrik Wagenaar. 2003. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in The Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>18</sup> G. Majone. 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven, CT: Yale University Press.

Sistem	Sistem politik domestik	Proses Politik: konversi	Kepentingan sistem
Pilihan rasional	Aktor Individual; individu, entitas politik	Proses politik: maksimalisasi hasil	Kepentingan individu
Koalisi Advokasi	Sub-sistem	Proses politik dan kognitif: <i>bargaining</i> dan <i>learning</i>	<i>Belief system/ide</i>
<b>Pendekatan Internasional</b>			
Tekanan Eksternal	Sistem politik internasional	Proses Politik: konflik	Kepentingan negara besar
Preferensi Global	Lembaga-lembaga Internasional	Proses Politik: kerjasama/konsensus	Kepentingan global
Struktural/Globalis	Kelas global	Proses Politik: konflik/eksploitatif	Kepentingan aktor eksternal berbasis kelas/hegemon
<b>Pendekatan Transnasional</b>			
Jaringan ( <i>Network</i> )	Aktor Domestik dan Internasional	Proses Politik: konflik, bargaining, dan kerjasama	Kepentingan jaringan
Jaringan Intelektual	Aktor Domestik dan Internasional	Proses Kognitif: <i>learning</i> atau hegemoni	Pengetahuan/ide
Konstruktifis	Aktor Domestik dan Internasional	Proses Kognitif: penerimaan atau penolakan	Norma internasional
Deliberative	Aktor Domestik dan Internasional	Proses sosial	<i>Discourse</i> dan <i>counter discourse</i>

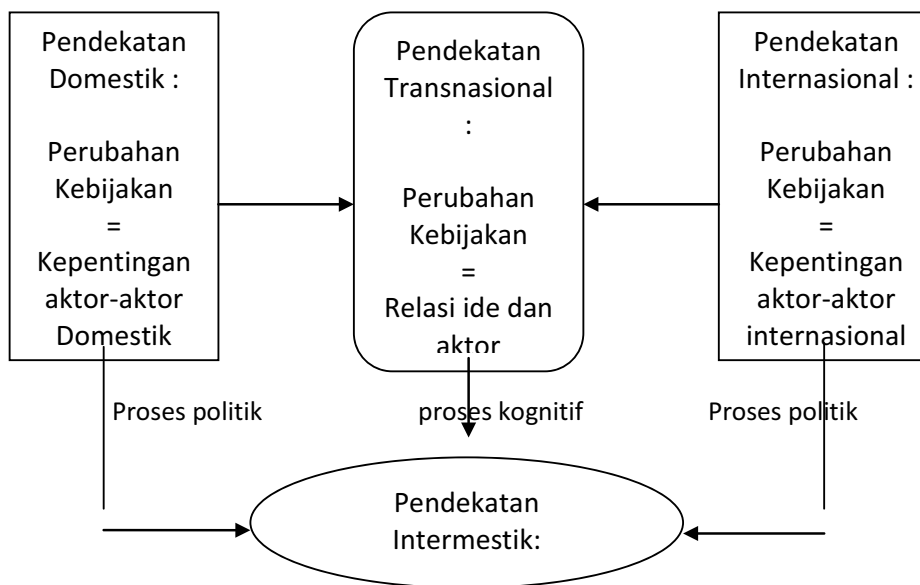
**Pendekatan Intermestik: Meretas Batas Proses Perubahan Kebijakan**

Dari berbagai model di atas dapat disimpulkan bahwa jika dilihat dari pendekatan domestik, internasional, dan transnasional secara metodologis terdapat dua faktor penting dalam proses

perubahan kebijakan, yaitu faktor kepentingan aktor (*hardware*) dan faktor ide (*software*).<sup>19</sup> Kelompok yang mengutamakan faktor kepentingan aktor menjelaskan bahwa perubahan kebijakan dimotivasi oleh kepentingan dari berbagai aktor baik dari ranah domestik maupun internasional. Kelompok ini melihat bahwa proses perubahan kebijakan merupakan proses yang bisa diselesaikan melalui kerjasama ataupun konflik dari berbagai aktor yang terlibat. Sedangkan kelompok yang mengutamakan faktor ide menggambarkan bahwa proses perubahan kebijakan adalah proses transmisi ide, pengetahuan ataupun diskursus tentang suatu isu kebijakan. Pengelompokan teori berdasarkan kepentingan aktor masih menggambarkan sekat-sekat antara domestik dan internasional, sedangkan teori-teori yang mementingkan peran ide tidak hirau pada sekat-sekat tersebut dan bersifat lintas batas negara.

Karena tujuan pembuatan model intermestik adalah menjadi jembatan antara pendekatan internasional dan domestik, maka model ini menyintesiskan beberapa model yang telah dibahas sebelumnya, yaitu dengan menggunakan model yang mementingkan peran ide yang bersifat transnasional sebagai proses pertama dan model yang mementingkan faktor kepentingan aktor sebagai proses kedua dalam proses perubahan kebijakan.

**Gambar 1. Pendekatan dalam PerubahanKebijakan**



**Kesimpulan**

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa peran ide dan kepentingan dari para aktor domestik maupun internasional sama-sama penting dalam proses perubahan kebijakan model intermestik. Peran ide sangat berpengaruh dalam proses yang meliputi penyaringan awal alternatif

<sup>19</sup> Penyebutan *hardware* dan *software* disini dimaksudkan untuk memperjelas pembedaan antara faktor kepentingan yang lebih berorientasi pada hal-hal yang bersifat struktural ataupun material, sedangkan software merujuk pada hal-hal yang bersifat tidak berwujud seperti ide, *beliefs*, norma, ataupun diskursus (*discourse*).

kebijakan yang didasari oleh transmisi pengetahuan dari jaringan intelektual, kemudian perdebatan ide diantara koalisi advokasi mengasilkan proses *learning* yang mengarah pada konsensus. Sedangkan peran kepentingan aktor sangat berpengaruh dalam proses politik, yaitu kompetisi diantara para koalisi advokasi dengan tujuan untuk mengarahkan keputusan agar sesuai dengan kepentingannya, yang didasari oleh konsensus ide/keyakinan yang dimilikinya. Dengan demikian dalam pendekatan intermestik faktor ide dan kepentingan aktor menjadi sama-sama penting. Hal inilah yang membedakan pendekatan/model intermestik dengan model-model teori lainnya, karena sebagian memahami perubahan kebijakan hanya sebagai proses perjuangan kepentingan aktor domestik atau internasional saja, dan sebagian yang lain memahami perubahan kebijakan sebagai proses transmisi ide/pengetahuan sehingga kalaulah terjadi perubahan kebijakan domestik pasti melibatkan interaksi transnasional.\*\*\*

#### **Daftar Bacaan**

- Adam, Silke & Hanspeter Kriesi. 2007. dalam Sabatier, Paul A. *Theories of Policy Process*. Colorado: Westview Press
- Addler, 1997. Constructivist in World Politics. *European Journal of IR*, 3.
- Alison, Graham T. 1971. *Essence of Decision*. Boston: Little Brown.
- Almond, G & G. Bingham Powell, Jr. 1978. *Comparative Politics: System, Process, and Policy*. Boston: Little Brown.
- Budiman, Arif. 1996. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Castells, M. 1996. *The Rise of Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Dryzek, J.S. 1990. *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Easton, David. 1965. *A Framework for Political Analysis*. NY: Prentice Hall.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink. 1998. *International Norms Dynamics and Political Change*. International Organization 52.
- Fischer, F & J. Forester, eds. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press.
- Goldstein, Judith & Robert Keohane, eds. 1995. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Haas, Peter M, eds. 1992. *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*. Columbia SC: University of South Carolina Press.
- Hajer, Maarten & Hendrik Wagenaar. 2003. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in The Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hecllo, Hugh. 1978. *Issue Networks and The Executive Establishment*, dalam Anthony King. Ed. *The New American Political System*. Washington DC: American Enterprise Institute.
- Kana, Nico L, dkk (eds). 2001. *Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Perubahan, Tantangan, dan Harapan*. Salatiga: Pustaka Percik.
- Keck, Margareth E & Kathryn Sikkink, 1997. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Keohane, R & J Nye, eds. 1971. *Transnationalism and World Politics*. Cambridge Mass: Harvard University Press.

- \_\_\_\_\_. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little-Brown, Boston. (2nd edition, 1989).
- Keohane, R. 1988. *International Institutions: Two Approaches*. *International Studies Quarterly* 32.
- Malarangeng, Rizal. 2002. *Mendobrak Sentralisme Orde Baru Tahun 1986-1992*. Jakarta. Kepustakaan Populer Gramedia.
- Majone, G. 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven, CT: Yale University Press.
- March, J.G & J.P Olsen. 1995. *Democratic Governance*. NY: Free Press
- Moravcsik, Andrew. 1993. *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. *Journal of Common Market Studies*.
- Mas'ood, Mohtar. 2002. *Tantangan Internasional dan Keterbatasan Nasional: Analisis Ekonomi Politik tentang Globalisasi Neoliberal*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada FISIP UGM. Yogyakarta: *unpublished*.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Negara, Kapital, dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Novak, Michael. 1999. *On Cultivating Liberty – Reflections on Moral Ecology*. New York: Rowman & Littlefield.
- Rhodes, RAW. 1996. *The New Governance: Governing without Government*. *Political Studies* 44.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*. Milton Keynes: Open University Press.
- Risse-Kappen, T., Ropp, S.C, & Sikkink, K. 1999. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rossenau, J.N, ed. 1995. *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sabatier, Paul A & Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Theories of Policy Process*. Colorado: Westview Press
- Santoso, Purwo. 2011. *Ilmu Sosial Transformatif*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta: *unpublished*.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Epistemik Politik dan Pelembagaan Local Good Governance dalam* <http://www.scribd.com/doc/13236005/epistemik-politik>
- Scocpol, Theda, Peter Evans & Dietrich Rueschemeyer, eds. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shepsle, Kenneth. 1989. *Studying Institutions: Some Lessons from The Rational Choice Approach*. *Journal of Theoretical Politics* 1.
- Sugiono, Muhadi. 1999. *Kritik Antonio Gramsci terhadap Pembangunan Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Viotti, Paul R & M. Kauppi, (eds.). 1987. *International Relations Theory*. Macmillan Publishing Company, New York).
- \_\_\_\_\_. 1999. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*. Boston: Allyn and Bacon
- Wendt, Alexander. 1992. *Anarchy is What States Make of It*. *International Organization*, 46, 2.
- Widjanto, Andi, dkk. 2007. *Transnasionalisasi Masyarakat Sipil*. Yogyakarta: L