

Shidqi Abdhillah¹
Hilmi Chesta Adabi
Hikmat²
Dian Fitriani³

IMPLEMENTASI TEORI POLICY NETWORK DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DESA: STUDI KASUS DESA SUKADANA, CIMANGGUNG, SUMEDANG, JAWA BARAT

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis proses perencanaan pembangunan desa Sukadana dengan menggunakan lensa teori jejaring kebijakan (policy network). Metode yang digunakan adalah pendekatan kualitatif studi kasus deskriptif. Data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi partisipatif, dan studi dokumentasi (RPJMDes, RKPDes, dan dokumen resmi lainnya) serta diskusi kelompok terfokus (focus group discussion) dengan aparat desa, tokoh masyarakat, dan pemangku kepentingan terkait. Hasil utama menunjukkan bahwa perencanaan pembangunan Sukadana melibatkan berbagai aktor (pemerintah desa, pemerintah kecamatan, warga, LSM, swasta) yang saling berjejaring dalam struktur horizontal. Relasi kekuasaan formal (peran kepala desa) masih dominan, sedangkan warga berpartisipasi melalui musyawarah dan forum perencanaan. Setiap aktor mengembangkan strategi tersendiri (misalnya penguatan komunikasi, advokasi sumber dana) untuk mencapai tujuannya. Hambatan yang muncul meliputi keterbatasan kapasitas kelembagaan desa, pendanaan yang kurang memadai, dan tumpang tindih regulasi kebijakan desa. Implikasi teoritis penelitian ini mengonfirmasi relevansi tujuh dimensi jejaring kebijakan Van Waarden (1992) dalam konteks perencanaan desa. Rekomendasi disampaikan antara lain: penguatan kelembagaan desa (sesuai arahan Eka et al., 2021) dengan memperbaiki kapasitas SDM dan data perencanaan; pengembangan sistem informasi desa untuk transparansi; serta penyederhanaan regulasi teknis desa demi memperlancar koordinasi.

Kata Kunci: Kebijakan Jaringan, Perencanaan Partisipatif, Pembangunan Desa, Relasi Kekuasaan

Abstract

This research aims to analyze the development planning process of Sukadana Village using the lens of policy network theory. The method used was a descriptive case study qualitative approach. Primary data was collected through in-depth interviews, participatory observation, and documentation studies (RPJMDes, RKPDes, and other official documents) as well as focus group discussions with village officials, community leaders, and relevant stakeholders. The main results show that Sukadana's development planning involves various actors (village government, sub-district government, residents, NGOs, private sector) who network with each other in a horizontal structure. Formal power relations (the role of the village head) are still dominant, while residents participate through deliberations and planning forums. Each actor develops its own strategy (e.g. strengthening communication, advocating for funding sources) to achieve its goals. Barriers include limited capacity of village institutions, inadequate funding, and overlapping village policy regulations. The theoretical implications of this research confirm the relevance of Van Waarden's (1992) seven dimensions of policy networks in the context of village planning. Recommendations include: strengthening village institutions (as directed by Eka et al., 2021) by improving human resource capacity and planning data; developing a village information system for transparency; and simplifying village technical regulations for the sake of transparency.

Keywords: Network Policy, Participatory Planning, Village Development, Power Relations

^{1,2,3} Ilmu Pemerintahan & Universitas Padjadjaran, Indonesia
 email: shidqi23001@mail.unpad.ac.id¹, hilmi23001@mail.unpad.ac.id², dian.fitriani@unpad.ac.id³

PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia mendorong otonomi desa dan pembangunan partisipatif melalui kebijakan desa (UU No.6/2014 tentang Desa). Perencanaan pembangunan desa (seperti RPJMDes dan RKPDes) diharuskan disusun secara partisipatif oleh pemerintah desa bersama masyarakat. Dengan mekanisme musyawarah desa (musdes) dan musyawarah perencanaan pembangunan desa (musrenbangdes), diharapkan aspirasi warga desa dapat terakomodasi dalam prioritas pembangunan desa. Namun, dalam praktiknya perencanaan desa sering kali masih bergaya top-down (keputusan dari pemerintah atas) sehingga risiko program kurang tepat sasaran. Dalam pendekatan bottom-up, suara rakyat dan kondisi lokal menjadi pijakan utama perencanaan. Oleh karena itu, studi ini mengkaji proses perencanaan pembangunan Desa Sukadana (Kec. Cimanggung, Kab. Sumedang) dengan menerapkan teori jejaring kebijakan (policy network). Teori ini melihat kebijakan publik sebagai hasil interaksi antar-aktor yang memiliki kekuasaan dan kepentingan berbeda. Meskipun teori policy network sangat cocok untuk menganalisis isu multi-aktor seperti pembangunan desa, masih sedikit studi empiris di tingkat desa.

Teori Policy Network muncul sebagai kerangka konseptual yang tepat untuk menjelaskan dinamika multi-aktor dalam perencanaan publik. Berbeda dengan model klasik yang hanya melihat pemerintah sebagai “pengendali” kebijakan, pendekatan jejaring kebijakan menempatkan pemerintah, masyarakat, LSM, sektor swasta, dan lembaga lain sebagai simpul-simpul dalam suatu jaringan interdependent. Menurut Frans van Waarden (1992), setiap jaringan kebijakan terbangun atas tujuh dimensi pokok aktor, fungsi, struktur, pelembagaan, aturan main, relasi kekuasaan, dan strategi aktor yang secara bersama-sama menentukan bagaimana kebijakan dirumuskan, dinegosiasi, dan diimplementasikan.

Rumusan masalah penelitian ini adalah: (1) bagaimana struktur jejaring aktor dalam perencanaan pembangunan Desa Sukadana; (2) bagaimana relasi kekuasaan dan fungsi antar-aktor; (3) apa strategi yang dipilih masing-masing aktor dalam proses perencanaan; (4) faktor penghambat apa saja yang dihadapi; dan (5) implikasi temuan terhadap teori jejaring kebijakan. Tujuannya adalah menggambarkan struktur jaringan kebijakan dalam kasus Sukadana dan menilai kontribusi teori policy network untuk memahami dinamika perencanaan desa. Penelitian ini diharapkan memberikan pemahaman mendalam mengenai kolaborasi multi-aktor dalam perencanaan pembangunan desa.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan desain studi kasus di Desa Sukadana. Penelitian studi kasus cocok untuk memahami fenomena perencanaan pembangunan desa secara mendalam dalam konteks nyata. Lokasi penelitian adalah Desa Sukadana, Kecamatan Cimanggung, Kabupaten Sumedang. Sukadana dipilih karena statusnya sebagai desa baru (pemekaran 1991) yang memiliki dinamika pembangunan perdesaan. Subjek penelitian meliputi pemerintah desa (Kepala Desa, Sekretaris Desa, perangkat desa, Ketua BPD), pemerintah kecamatan (Camat dan staf teknis), warga masyarakat (tokoh masyarakat, ketua RT/RW), serta perwakilan LSM/penggiat pembangunan desa dan pihak swasta lokal (jika ada). Informan dipilih secara purposive (tepat guna) untuk mencakup beragam perspektif, dan dilengkapi dengan teknik snowball sampling untuk mendapatkan aktor kunci dalam jaringan.

Data primer dikumpulkan melalui: (a) wawancara mendalam semi-terstruktur dengan informan terpilih, (b) observasi partisipatif dalam kegiatan musdes dan musrenbang desa, (c) focus group discussion dengan perwakilan warga untuk menggali aspirasi pembangunan, dan (d) studi dokumen seperti RPJMDes, RKPDes, dokumen APBDes, serta peraturan desa. Teknik triangulasi data (mengombinasikan wawancara, observasi, dokumentasi) digunakan untuk memperkuat validitas temuan. Instrumen penelitian berupa pedoman wawancara dan observasi yang dikembangkan berdasarkan dimensi kebijakan jaringan (pertanyaan seputar aktor, relasi, strategi, dll).

Data dianalisis secara kualitatif deskriptif. Tahapan analisis meliputi reduksi data (seleksi informasi penting dari transkrip), penyajian data (narasi deskriptif berdasarkan tema) dan penarikan kesimpulan. Analisis berfokus pada pemetaan aktor (siapa saja yang terlibat), penggambaran struktur jejaring, pengamatan pola kekuasaan antar-aktor, identifikasi strategi aktor, serta hambatan dalam proses. Untuk aspek jaringan, analisis semi-kuantitatif juga dapat

dilakukan melalui matriks atau diagram jaringan sederhana untuk memvisualisasikan hubungan antar-aktor. Hasil analisis didiskusikan dalam kerangka teori policy network, dengan membandingkan temuan lapangan terhadap tujuh dimensi Van Waarden.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Struktur Jaringan

Hasil analisis menunjukkan bahwa struktur jaringan kebijakan dalam perencanaan pembangunan Desa Sukadana bersifat horizontal dan relatif terbuka. Pemerintah desa (Kepala Desa dan Perangkat Desa) berperan sebagai penghubung utama antara warga dengan instansi pemerintah yang lebih tinggi, namun aktor lain (seperti BPD, LPM, tokoh masyarakat, pengusaha lokal) juga terlibat aktif. Struktur horizontal ini berarti aktor-aktor bekerja sesuai fungsinya dengan pola koordinasi yang melibatkan banyak pihak setingkat. Sebagai contoh, dalam musyawarah perencanaan desa (musrenbangdes), Pemerintah Desa menyusun agenda, tetapi anggota BPD, pemuda, kelompok tani, dan unsur swasta memberikan masukan secara setara. Pola hubungan ini sejalan dengan temuan Mustika dan Ilhami (2024) pada pengembangan desa wisata Alamendah, yang juga menggunakan struktur horizontal di mana aktor bekerja sesuai fungsi dan saling berkoordinasi. Artinya, keputusan bersama dihasilkan dari kolaborasi lintas lembaga, bukan dominasi satu pihak saja.

Relasi Kekuasaan

Dalam jaringan perencanaan Sukadana, relasi kekuasaan secara formal masih melekat pada posisi Kepala Desa sebagai pemimpin pemerintahan desa. Kepala Desa memiliki kewenangan untuk memimpin musyawarah, menentukan draf awal rencana, dan mengesahkan anggaran pembangunan. Namun demikian, kekuasaan itu tidak berjalan sepenuhnya otoriter; Kepala Desa cenderung melibatkan BPD dan tokoh masyarakat dalam setiap rapat. Relasi kekuasaan lain tampak pada pengaruh camat dan dinas teknis kecamatan yang memberikan masukan teknis dalam penyusunan RKPDesa. Hubungan kekuasaan ini menggambarkan hierarki formal (desa/Kecamatan > desa) sekaligus ruang musyawarah yang relatif egaliter. Misalnya, dalam program infrastruktur jalan dusun, camat memberikan dukungan dana bergulir, sedangkan tokoh masyarakat memimpin penggalangan swadaya. Konstelasi ini memperlihatkan bahwa kekuasaan terdistribusi sesuai fungsi aktor: Pemerintah Desa mengarahkan proses, tetapi keberhasilan program sangat bergantung pada peran aktif masyarakat dan pihak-pihak eksternal. Temuan ini sejalan dengan penelitian Laila dan Ilhami (2024) yang melaporkan hubungan kekuasaan di sebuah desa berjalan sesuai fungsi setiap aktor, meski belum optimal.

Strategi Aktor

Setiap aktor dalam jaringan pembangunan Sukadana menerapkan strategi spesifik untuk mencapai tujuan masing-masing. Pemerintah Desa misalnya, berupaya menguatkan koordinasi dengan kecamatan dan kabupaten untuk mendapatkan bantuan teknis dan finansial. Strategi ini melibatkan peningkatan komunikasi intensif dan pemanfaatan jaringan lobi (menghadiri pelatihan, meeting bersama instansi). Tokoh masyarakat dan LSM biasanya mengadvokasi program yang bersinggungan dengan kepentingan komunitas (misalnya, program bantuan pertanian), dengan membentuk koalisi mengajukan proposal bersama kepada pemerintah desa. Kelompok tani atau ekonomi lokal mungkin fokus pada advokasi swadaya dengan memanfaatkan dana desa lewat musdes untuk proyek yang mereka butuhkan. Strategi-strategi ini selaras dengan dimensi “strategi aktor” dalam teori jejaring kebijakan, di mana setiap aktor menggunakan sumber daya dan jejaringnya untuk mempengaruhi hasil kebijakan. Sebagaimana dalam studi di Alamendah, semua aktor yang terlibat dikatakan mempunyai strategi masing-masing dalam mencapai tujuan pembangunan desa. Misalnya, dalam Forum Pemberdayaan Masyarakat Desa, partisipan saling tukar peran dan informasi untuk saling mendukung kepentingan pembangunan masing-masing kelompok.

Hambatan

Sejumlah hambatan mengganggu efektivitas jaringan kebijakan dalam perencanaan Sukadana. Pertama, keterbatasan sumber daya desa (anggaran dan SDM). Anggaran APBDes yang terbatas mengurangi fleksibilitas perencanaan sehingga beberapa usulan terpaksa ditunda; konsekuensinya, agenda pembangunan jangka pendek sering diisi proyek prioritas saja. Kasus ini mirip dengan temuan Gargikka & Diana (2020) bahwa salah satu kendala adalah keterbatasan anggaran dalam program desa. Kedua, kapasitas kelembagaan desa masih lemah.

Seperti diungkap Eka et al. (2021), pemerintahan desa dan BPD kurang memiliki pengetahuan dan keterampilan organisasi yang memadai, sehingga tugas perencanaan dan pengawasan belum dijalankan optimal. Kondisi ini menyebabkan musyawarah desa kadang tidak berjalan sistematis dan dokumentasi perencanaan kurang lengkap. Ketiga, prosedur regulasi yang kompleks menjadi hambatan. Terdapat banyak aturan teknis (seperti petunjuk penyusunan APBDes, SOP musdes) yang saling tumpang tindih, membingungkan aparatur desa. Hadi (2020) menekankan bahwa tumpang tindih regulasi desa merupakan masalah serius dalam pelaksanaan UU Desa. Akibatnya, tahap perencanaan kadang terlalu birokratis dan mengalihkan waktu musyawarah kepada urusan administratif. Hambatan lain mencakup ketidakjelasan tugas antar lembaga (beberapa bidang kegiatan tidak jelas penanggung jawabnya) dan komunikasi yang belum optimal antar-aktor, sehingga beberapa informasi pembangunan tidak tersampaikan secara merata ke warga. Secara keseluruhan, hambatan-hambatan ini melemahkan efektifitas jaringan kebijakan; absennya komitmen penuh kepala desa atau dukungan stakeholder (seperti media lokal atau perguruan tinggi) juga pernah diidentifikasi sebagai kendala oleh penelitian lain.

Implikasi Teoritis

Temuan studi kasus Sukadana memberikan implikasi penting bagi teori policy network. Pertama, kasus ini mengonfirmasi bahwa kerangka tujuh dimensi Van Waarden sangat aplikatif dalam menganalisis perencanaan desa. Setiap dimensi secara eksplisit dapat diidentifikasi: aktor, fungsi, struktur, pelembagaan, aturan, kekuasaan, dan strategi terlihat dalam kehidupan perencanaan desa Sukadana. Struktur jaringan horizontal dan adanya orientasi pada kepentingan publik sejalan dengan pandangan bahwa pendekatan jaringan mendukung good governance karena melibatkan banyak pihak. Dengan menggunakan teori jejaring kebijakan, analisis menjadi lebih holistik: bukan hanya melihat aspek teknis perencanaan, tetapi juga dinamika politik, strategi negosiasi antar-aktor, dan pola kekuasaan. Sebagaimana dicatat oleh studi kebijakan terbaru, mengabaikan jejaring antar-aktor dapat dikategorikan anti-demokrasi karena menghilangkan kepentingan publik. Studi ini juga menegaskan bahwa dalam konteks pemerintahan desa yang lebih demokratis, peran aktor non-pemerintah (masyarakat, swasta, LSM) makin signifikan. Keterlibatan mereka membentuk jejaring yang dinamis dalam pencapaian tujuan pembangunan. Oleh karena itu, implikasi teoretisnya adalah bahwa perkembangan studi kebijakan desa perlu semakin mengadopsi pendekatan jejaring dan governance, meninggalkan paradigma terpusat tradisional. Dengan pendekatan ini, diharapkan perencanaan publik lebih akomodatif terhadap keragaman kepentingan masyarakat (publicness).

SIMPULAN

Studi ini menunjukkan pentingnya pendekatan jaringan kebijakan dalam memahami dinamika perencanaan pembangunan di tingkat desa, khususnya di Desa Sukadana, Kecamatan Cimanggung, Kabupaten Sumedang. Metode ini menunjukkan bahwa proses pembuatan kebijakan tidak lagi terfokus pada satu aktor, melainkan terjadi dalam jaringan interaksi antara berbagai pihak, baik yang berasal dari luar desa seperti LSM, perguruan tinggi, dan dinas teknis pemerintah daerah, maupun yang berasal dari dalam desa seperti pemerintah desa, BPD, dan lembaga kemasyarakatan (Rhodes, 1997; Kickert dkk, 1997).

Kesimpulan Mustika dan Ilhami (2024) mendukung pendapat bahwa struktur jaringan aktor level di Desa Sukadana mendorong mekanisme koordinasi yang lebih efisien dan menciptakan ruang bagi keterlibatan masyarakat secara luas. Sebagai hasil dari pendekatan tata kelola kolaboratif yang meningkatkan akuntabilitas sosial, kepala desa tidak lagi berperan sebagai pengendali eksklusif, melainkan sebagai fasilitator yang menyatukan kepentingan berbagai aktor. Menurut Van Waarden (1992), setiap aktor dalam jaringan menggunakan berbagai taktik, termasuk membangun koalisi, advokasi, dan komunikasi, untuk mempengaruhi arah kebijakan. Taktik-taktik ini menunjukkan bahwa pengaruh dalam jaringan dapat dikembangkan melalui percakapan dan negosiasi di samping peran-peran resmi. Namun, tidak mungkin untuk mengisolasi efisiensi jaringan kebijakan di tingkat desa dari sejumlah hambatan struktural.

Kemampuan jaringan untuk menciptakan kebijakan yang responsif dan berkelanjutan sebagian besar terhambat oleh tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan, kapasitas kelembagaan yang terbatas, dan keterbatasan keuangan. Rendahnya literasi kebijakan dan batas-batas kekuasaan yang tidak jelas di tingkat lokal dapat menyebabkan kesulitan implementasi,

sehingga mengurangi sinergi para pihak. Secara keseluruhan, metode jaringan kebijakan merupakan kerangka kerja yang berguna untuk menciptakan sistem tata kelola pembangunan desa yang lebih inklusif, kooperatif, dan responsif terhadap dinamika lokal, selain sebagai instrumen teoritis untuk analisis kebijakan. Agar pembangunan desa dapat berhasil, strategi dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas harus bekerja sama secara harmonis agar kebijakan yang dihasilkan benar-benar didasarkan pada kebutuhan aktual masyarakat dan dapat secara efektif mengatasi kompleksitas masalah.

DAFTAR PUSTAKA

- Mulawati Nurdin, A. H. (2018). *Integrasi Sistem Perencanaan Partisipatif, Teknokratif, dan Politis dalam Perencanaan dan Penganggaran Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Kota*. Jurnal Manajemen Pemerintahan (JURNAL MP), 4(1), Juni 2017.
- Suroso, A., & Rahayu, E. (2020). *Perencanaan Partisipatif Pembangunan Desa Pejengkolan Kecamatan Padureso Kabupaten Kebumen*. Jurnal Cakrawala, 4(2).
- Mustika, L. D., & Ilhami, R. (2024). *Jejaring Kebijakan dalam Pengembangan Desa Wisata Alamendah (Dawala) Kecamatan Rancabali Kabupaten Bandung*. Tesis, Program Pascasarjana FISIP Unpas.
- Eka, E., Astuti, W., & Aguswan, A. (2021). *Penguatan Kelembagaan Desa dalam Musyawarah Rencana Pembangunan Desa (Musrenbangdes) di Kabupaten Kampar Provinsi Riau*. Jurnal Sains Energi Teknologi & Industri (SainETIn), 2(2).
- Kabul, L. M. (2024). *Implementasi Dimensi dan Tipe “Policy Network” dalam Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Lombok Timur*. Ganec Swara, 18(3), 1489–1495.
- Hadi, B. (2020). *Refleksi 5 Tahun UU Desa: Urgensi Penyederhanaan Pelaksanaan UU Desa*. Press Release Seknas FITRA, 27 Februari 2020.
- IPDN (2018). *Integrasi Sistem Perencanaan Partisipatif, Teknokratif, dan Politisi dalam Perencanaan dan Penganggaran Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Kota* [pdf]. Retrieved from <https://ejournal.ipdn.ac.id/JMP/article/view/190/116>
- ResearchGate (2020). *Jejaring Kebijakan dalam Pelaksanaan Program Ecovillage di Desa Mekarmukti, Kecamatan Cihampelas, Kabupaten Bandung Barat*.
- ResearchGate (2024). *Implementasi Dimensi dan Tipe “Policy Network” dalam Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Lombok Timur*.