

MANAJEMEN JARINGAN DALAM PERSPEKTIF STRUKTURASI

Pratikno

ABSTRACT

Horizontal relations in the governance model are inadequately managed by intra-organizational approach. To dealt with these horizontal relations, however, the juridical and hierarchical instruments of intra-organization have apparently lost its relevance, and even problematic. Conversely, these relations need for the more soft and informal instruments in achieving consensus and synergy among relatively autonomous actors. In consequence, the network-based organization theories shall be immediately developed.

The most important task in developing these theories laid on how to formulate a set of technical manners in order to establish an institutionalized and sustainable synergy. This paper attempts to initially develop a network theory and network governance instrumentation in the context of anarchical (non-authoritative) relations. By adopting the seminal concept of structure-agency duality in the Giddens' structuration theory, network management could be strategically defined as a social action of the agency (game management) to (re)constitute the constraining potentials in order to facilitate and enable the processes of synergy-building.

Keywords: Horizontal relations, organization theories, network management, structuration theory, consensus and synergy.

*Each men is locked into a system that compel him to increase his herd without limit- in a world that is limited.
(Hardin, 1968: 244).*

PENGANTAR

Sekitar setengah dekade sebelum reformasi politik dimulai, relasi antara negara dan masyarakat, khususnya dengan pelaku bisnis, mulai mengalami perubahan signifikan di awal tahun 1990an. Proses liberalisasi dan globalisasi ekonomi telah membuat para pebisnis di tingkat global semakin mudah untuk membawa investasinya datang dan pergi dari dan ke suatu negara. Tatkala masing-masing negara dipaksa semakin terbuka terhadap investasi asing, maka pelaku bisnis

mempunyai pilihan (*choices*) lebih besar. Investasi bisa dengan mudah dipindahkan oleh investor ke negara yang lebih nyaman baginya. Di saat inilah pelaku bisnis mempunyai daya tekan yang lebih besar kepada negara (Mugasejati, 2006; Wibowo, 2003). Akibatnya, kekuatan institusi negara untuk melakukan kontrol dalam pola relasi yang hierarkis semakin memudar.

Proses reformasi politik yang dimulai tahun 1998 semakin memperluas pelemahan relasi hierarkis ke arena non-ekonomi dan menggesernya menjadi pola relasi yang lebih horisontal. Proses demokratisasi yang memberikan jaminan hak-hak politik warga negara telah membuat relasi antara pejabat negara dengan masyarakat sipil tidak lagi semata-mata hierarkis (Prajarto, 2004; Lay, 2006; Ricklefs, 2005). Kalau pada era sebelumnya pejabat negara dilengkapi dengan kekuatan kontrol untuk memenjarakan pelaku insana media dan bahkan memberedel media, pasca 1998 pejabat negara tidak lagi dilengkapi dengan kekuatan teror tersebut. Apabila di masa sebelumnya pejabat negara bisa mengancam para aktivis *civil society* atas tuduhan subversi, pasca 1998 pejabat negara tidak bisa lagi melarang kebebasan warga negara untuk berpendapat dan berserikat.

Proses desentralisasi juga membawa implikasi signifikan pada hubungan antara pejabat di pemerintah pusat dengan pejabat di daerah maupun dengan entitas politik secara umum di daerah. Gebrakan yang dilakukan oleh kebijakan desentralisasi pada tahun 1999 telah meruntuhkan hubungan hierarki antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota (Mubarak, dkk, 2006; Haris, 2005). Label 'Daerah Tingkat', yaitu provinsi sebagai Daerah Tingkat I dan Kabupaten/ Kota sebagai Daerah Tingkat II juga dihapuskan untuk mempertegas model relasi yang lebih horisontal antara provinsi dengan kabupaten. Otonomi dan kekhasan antar desa juga dipertegas sehingga pola relasi yang lebih horisontal juga lebih dominan daripada sebelumnya.

Tulisan ini berusaha untuk mengembangkan teorisasi tentang mekanisme pengelolaan kepentingan bersama dalam relasi yang horisontal sebagaimana diilustrasikan di atas. Sebenarnya kerangka dasar teori dan praktik jaringan juga sudah lama dikembangkan, dan instrumentasi teknis juga sudah diinisiasi. Namun, upaya untuk mengembangkan mekanisme pengelolaan jaringan yang melembaga dan berkelanjutan belum banyak dilakukan (Kickert, Klijn dan Koppenjan, 1999). Dengan menggunakan konsepsi dualitas struktur-agensi Teori Strukturasi Giddens, tulisan ini akan memahami proses manajemen jaringan sebagai relasi yang konstitutif, baik agen maupun struktur terus berdialektika dalam membentuk dan menentukan antara yang satu dengan yang lain.

GOVERNANCE DAN TEORI INTER-ORGANISASIONAL

Kompleksitas untuk mengelola kepentingan bersama itu muncul dan semakin menyeruak ke permukaan secara konsisten dan terlembaga sejalan dengan berkembangnya pendekatan *governance* (Pratikno, 2005 & 2007). Sejak pertama kali digulirkan oleh Bank Dunia pada tahun 1989¹, pemaknaan, penggunaan dan implikasi istilah ini menjadi demikian beragam (Weiss, 2000). Akan tetapi, setidaknya definisi yang beragam itu dapat dikelompokkan menjadi dua orientasi. *Pertama*, definisi *governance* yang merujuk pada reformasi administrasi, yang mengusulkan untuk mengadopsi prinsip pasar (*market mechanism*) ke dalam pengelolaan sektor-sektor publik (Gaebler dan Orsborne, 1992). *Kedua*, definisi *governance* yang merujuk pada dimensi pembangunan konsensus dan sinergi. Dalam pembahasan mengenai jaringan, definisi *governance* yang kedua ini yang lebih relevan untuk menjadi titik tolak (Klijn dan Koppenjan, 2000).

Sejalan dengan makna yang kedua, kita bisa merujuk pada definisi yang diberikan UNDP. *Governance* adalah “*the exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country’s affairs at all levels [which] comprises mechanisms, processes, and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences*” (Weiss, 2000: 797). Dalam konsepsi ini, prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, *rule of law*, responsif, berorientasi pada konsensus, *equity* serta *inclusiveness* menjadi fondasi penting bagi tegaknya *governance* (Pratikno, 2005).

Dengan kata lain, kata kunci *governance* adalah *consensus building* dan akomodasi kepentingan sebagai basis untuk membangun sinergi. Dalam pengertian ini, selain mengandaikan pada bekerjanya lembaga negara secara baik, definisi ini juga mendorong pada penguatan lembaga-lembaga pasar dan *civil society*. Kondisi ini adalah prasyarat agar fungsi-fungsi akomodasi kepentingan dan membangun konsensus dari *governance* bisa berjalan seimbang. Di sini, hubungan-hubungan kekuasaan antara negara, pasar dan masyarakat menjadi relatif otonom dan horisontal. Implikasinya, proses-proses negosiasi kepentingan (bukannya regulasi) menjadi sentral dalam setiap perumusan, pengambilan, dan implementasi kebijakan publik (Peters dan Pierre, 1998).

Menurut Rhodes (1997), struktur sosial dalam *governance* tidak lagi berkarakter satu pusat, melainkan tersebar ke banyak pusat. Tidak ada lagi dominasi otoritas, karena masing-masing pihak dijamin punya otoritas dan legitimasi. “*Governance means there is no one centre but multiple centres; there is no sovereign authority because*

¹ Istilah *governance* dalam pengertian baru pertama kali dimunculkan dalam laporan Bank Dunia (1989), “*Sub-Saharan Africa: From Crisis towards Sustainable Growth*” sebagai rekomendasi dan cara baru pembangunan di negara-negara Afrika Sub-Sahara. Penelitian menarik mengenai politik *governance* dan implikasinya di Afrika Sub-Sahara lihat Abrahamsen (2004).

networks have considerable autonomy" (Rhodes, 1997: 109). Pekerjaan terbesar dalam *governance*, menurut Rhodes, adalah bagaimana mengelola relasi antar aktor-aktor yang otonom dan kompleks dalam rangka mengelola kepentingan bersama. Di sinilah kemudian kebutuhan terhadap teori organisasi dan manajemen yang mampu meng-*capture* kompleksitas dan horisontalisme relasi menjadi sangat diperlukan².

Dalam teori-teori organisasi tradisional, asumsi-asumsi yang dibangun seringkali menempatkan organisasi sebagai unit yang koheren dan mandiri. Menurut asumsi ini, ada hubungan langsung antara bentuk ideal organisasi dengan logika hierarkis. Varian-varian studi yang berkembang kebanyakan berkisar antara proses pembuatan keputusan dalam organisasi (Allison, 1971) dan model-model koordinasi melalui mekanisme kontrol (Sharpe, 1985). Oleh karena model ini hanya mengatur dalam tubuh organisasi itu saja, maka model ini sering disebut model

Tabel 1.
Perbandingan Model dalam Teori Organisasi
Model Teori Organisasi Intra-organisasi (Rasional)

Model	Teori Organisasi Intra-organisasi (Rasional)	Teori Organisasi Inter-organisasional
Dimensi		
Pelaku	<ul style="list-style-type: none"> • Organisasi adalah unit yang koheren dan memiliki tujuan yang jelas 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisasi adalah bagian dari jaringan organisasi
Proses	<ul style="list-style-type: none"> • Rasional, diatur dari atas, berorientasi tujuan, instrumentatif; • Perencanaan, pengorganisasian, dan pengontrolan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pertukaran sumberdaya dan interaksi inter-organisasional • Berdasarkan kontrak organisasional antar lembaga.
Keputusan	<ul style="list-style-type: none"> • Hasil dari perumusan strategis dari otoritas pusat; • Ditujukan untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hasil dari negosiasi antar organisasi; • Ditujukan untuk melestarikan alur sumberdaya dan menjaga interaksi.
Kekuasaan dan Koordinasi	<ul style="list-style-type: none"> • Jelas, ada struktur otoritas yang hierarkis dan terpusat; • Kontrol menjadi mekanisme koordinasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada struktur otoritas; • Hubungan kekuasaan ditentukan oleh keperluan akan pertukaran sumberdaya.
Informasi dan nilai	<ul style="list-style-type: none"> • Mencari informasi secara ilmiah; • Ada tujuan dan nilai yang jelas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informasi adalah sumber kekuasaan yang dimiliki aktor yang secara beragam; • Nilai-nilainya sering bertentangan

Sumber: Diolah dari Kickert, Klijn, dan Koppenjan (1999)

² Kegelisahan akademis untuk merespon fenomena horisontalisme ini bukan hanya datang dari teori organisasi saja, sebagaimana dibahas dalam tulisan ini. Kegelisahan dan upaya pengembangan serupa juga dilakukan dalam disiplin ilmu lainnya, misalnya dalam ilmu politik dan studi kebijakan. Ada kecenderungan menarik bahwa disiplin-disiplin ilmu tersebut ternyata mengarah pada pentingnya studi jaringan. Mengenai transformasi dalam ilmu politik lihat misalnya Jordan (1990), sementara dalam studi kebijakan lihat misalnya Sharpe (1985) dan Jennings dan Ewalt (1998). Peta menarik mengenai transformasi studi-studi ini lihat pada Kickert, Klijn dan Koppenjan (1999).

intra-organisasi. Perbedaan antara model intra-organisasional dengan model inter-organisasional bisa dilihat dalam tabel 1.

Model intra-organisasi ini mengalami keterbatasan epistemologis yang serius ketika merespon fenomena horisontalisme yang muncul dari proses-proses *governance*. Hal ini terjadi karena obyek studi organisasi kini dituntut untuk berubah. Persoalan-persoalan dalam studi organisasi bukan lagi hanya melulu pada hubungan hierarkis vertikal, melainkan sudah berubah menjadi otonom-horisontal. Implikasinya, jika pengelolaan relasi itu masih tetap menggunakan preskripsi teori intra-organisasi, yang terjadi bukan hanya preskripsi itu tidak sesuai, tetapi bahkan malah menimbulkan persoalan-persoalan baru (Scharpf, 1978; Hanf dan Scharpf, 1978).

Oleh karena itu kebutuhan untuk mengembangkan teori yang berbasis pada horisontalisme mutlak segera diperlukan. Meskipun ternyata belum terlalu banyak dilakukan, akan tetapi dengan memahami perubahan-perubahan relasional dan keterbatasan teori intra-organisasi, setidaknya *trajectory* model yang baru bisa lebih jelas dirumuskan.

HORISONTALISME DAN FONDASI TEORI JARINGAN

Berangkat dari fenomena horisontalisme relasi antar aktor dalam *governance*, teori jaringan didasarkan pada asumsi bahwa relasi para aktor itu bersifat saling tergantung satu sama lain (*interdependence*). Dalam makna yang lebih operasional, bisa dimengerti bahwa para aktor tidak bakal mampu mencapai tujuan-tujuannya tanpa menggunakan sumberdaya-sumberdaya yang dimiliki oleh aktor lain. Mekanisme kesalingtergantungan ini berjalan melalui adanya pertukaran (*exchange*) sumber daya antar aktor (Rhodes dan Marsh, 1992; Rhodes, 1997). Kemudian, interaksi dan mekanisme pertukaran sumberdaya-sumberdaya dalam jaringan itu akan terjadi secara berulang-ulang dan terus-menerus dalam jangka waktu yang lama dalam kehidupan keseharian (Rhodes, 1997; Rhodes dan Marsh, 1992; Klijn dan Koppenjan, 2000).

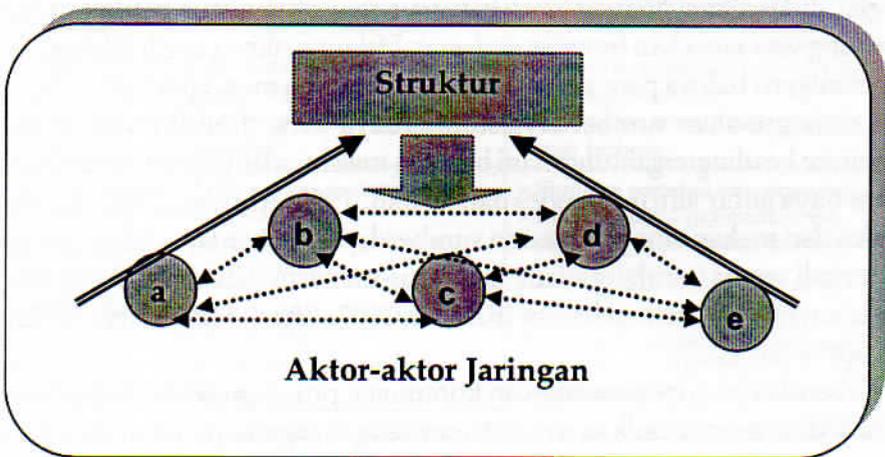
Keberulangan (*repetitiveness*) dan kontinuitas proses-proses itu kemudian secara bertahap akan memunculkan suatu aturan yang mengatur perilaku mereka dalam jaringan, dari yang paling rendah tingkat mengikatnya (*binding*) sampai pada yang lebih kuat. Dengan demikian, terbangunnya dan diterimanya aturan-aturan oleh para pelaku jaringan hanya bisa berjalan melalui proses negosiasi yang berlangsung terus menerus, tanpa ada kekuatan kekuasaan (*centrum of power*) yang memaksakannya (Klijn dan Koppenjan, 2000).

Distribusi sumberdaya antar pelaku jaringan dan tata aturan yang terdapat dalam jaringan itu secara bertahap akan mengubah pola-pola interaksi para pelaku jaringan. Saling ketergantungan antar pelaku semakin meningkat dan

menghasilkan relasi yang *inter-locking*. Akan tetapi, pada saat yang bersamaan tata aturan dan pola distribusi sumberdaya itu juga hanya bisa dikukuhkan dan diubah lewat interaksi-interaksi dan proses negosiasi antar pelaku jaringan itu sendiri (Jones, Hesterley dan Borgatti, 1997).

Dalam operasionalisasi analisisnya, rangkaian-rangkaian interaksi yang terbangun dalam jaringan itu kemudian disebut dengan permainan (*games*) antar aktor (Kickert dan Koppenjan, 1999). Dalam suatu jaringan, posisi-posisi para aktor³ dan tindakan-tindakan strategis dalam permainannya akan menentukan pola-pola hubungan dalam jaringan. Beroperasinya jaringan tidak berada pada ruang yang kosong, melainkan sudah ada struktur dengan norma-norma tertentu yang membatasi kebebasannya dalam menentukan tindakan. Pada saat menginisiasi jaringan, para aktor itu beroperasi melakukan permainan, dalam serangkaian norma yang telah ada dan dalam pola-pola distribusi sumberdaya yang telah terbentuk (Klijn dan Teisman, 1999). Dengan serangkaian interaksi konstitutif, mekanisme jaringan juga berpeluang sebagai cara pengelolaan tindak bersama (*collective actions*) mengelola sumberdaya, sekaligus mengubah dan mengarahkan (*to steer*) pola-pola dalam struktur jaringan (*network structuring*).

Gambar 1. Pola Relasi Dualitas dalam Jaringan



Hal yang bisa diharapkan dalam teori jaringan adalah ia tidak hanya memadai sebagai cara pandang untuk memahami fenomena kontemporer. Melainkan, teori

³ Dalam literatur-literatur mengenai jaringan, terutama dalam disiplin sosiologi, istilah *node* lebih sering digunakan daripada aktor. Barangkali karena pengaruh teori sistem yang demikian kuat, struktur jaringan sering 'dibayangkan' sebagai sistem, sementara aktor dimetaforakan sebagai *node* komponennya, istilah yang barangkali diambil dalam sistem elektronika. Lihat Joel M. Podolny dan Karen L. Page (1998) serta Jones, Hesterley dan Borgatti (1997).

jaringan juga merupakan strategi baru bagi pengelolaan kompleksitas relasi antar aktor yang bisa dikembangkan. Oleh karena itu, secara teoretis pendekatan jaringan berpotensi untuk diarahkan pada cakupan yang lebih mikro, yaitu untuk dikembangkan menjadi keterampilan-keterampilan teknis. Untuk keperluan ini kita perlu meminjam banyak perangkat keahlian dari disiplin-disiplin ilmu lainnya.

TINDAK BERSAMA DAN METAFOR *TRAGEDY OF THE COMMONS*

Adalah Garret Hardin (1968), melalui artikelnya di jurnal *Science*, yang pertama kali memperkenalkan metafor *tragedy of the commons* untuk mengilustrasikan kemerosotan lingkungan yang semakin parah apabila manusia terus-menerus mengeksplorasi sumberdaya-sumberdaya yang terbatas. Tiga dekade setelah publikasi itu, Elinor Ostrom (1990) menerbitkan bukunya yang terkenal, *Governing the Commons*, yang merupakan upaya sistematisnya untuk merumuskan bagaimana tindak bersama (*collective actions*) bisa dilakukan, bahkan dipostulasikan, menjadi mekanisme pengelolaan, apa yang kemudian ia sebut sebagai *Common Pool Resources* (Ostrom, 1990).

Untuk kepentingan analisisnya, Ostrom, *et.al* (1994) membuat tipologi barang-barang (*goods*) berdasarkan dua karakteristik utama, yaitu tingkat *exclusion* dan tingkat *subtractability*. Tingkat *exclusion* digunakan untuk mengukur seberapa mudah suatu bentuk barang itu bisa dimiliki (klaim) dan tidak diganggu kemanafaatannya oleh pihak lain. Dengan kata lain, apakah barang itu bisa dimiliki secara ekonomi dan dijamin kepemilikannya itu dengan hukum atau tidak. Sedangkan tingkat *subtractability* itu digunakan untuk mengukur apakah barang itu dapat dikonsumsi atau dipakai oleh individu atau kelompok lain atau tidak. Dengan kata lain, apakah barang itu memiliki kemanfaatan yang luas dan diminati oleh para aktor atau tidak. Dengan dua tingkat pembedaan itu, Ostrom *et.al* kemudian mengklasifikasi jenis-jenis barang itu dalam kuadran sebagaimana pada gambar 2.

Gambar 2. Kuadran Klasifikasi Barang

		<i>Subtractability</i>	
		Rendah	Tinggi
<i>Exclusion</i>	Sulit	Barang Publik	<i>Common-Pool Resources (CPR)</i>
	Mudah	<i>Toll Goods</i>	Barang Privat

Sumber: Ostrom, Gradner, dan Walker (1994: 7).

Perbedaan karakteristik barang tersebut ditentukan dengan cara bagaimana barang-barang itu akan lebih efektif dikelola (Ostrom, 1990; Kickert dan Koppenjan, 2000). Barang-barang privat yang ditandai dengan relatif mudahnya barang-barang itu untuk dimiliki baik secara ekonomi maupun hukum dan tingginya tingkat *subtractabilitas*, menjadikannya mudah sekali untuk dikomodifikasikan lewat mekanisme persaingan dan tawar-menawar. Barang-barang privat akan lebih efektif hanya jika dikelola melalui mekanisme pasar. Sebaliknya, barang-barang publik yang dalam kuadran itu ditandai dengan ketidak-mungkinan untuk melakukan *exclusion* dan rendahnya tingkat *subtractabilitas*, menjadikannya tidak bisa dengan mudah dimiliki oleh perorangan karena menyangkut hajat hidup orang banyak. Berkebalikan dengan mekanisme pengelolaan barang-barang privat, barang-barang publik ini hanya akan efektif jika dikelola lewat mekanisme hierarkis dengan serangkaian regulasinya. Di sini peran negara sangat penting.

Sementara itu karakteristik barang dalam kuadran *Common Pool Resource* (CPR) memiliki karakter yang unik. Pada satu sisi barang-barang (*goods*) tersebut memiliki tingkat *exclusion* yang tinggi tapi pada sisi yang lain ia memiliki tingkat *subtractability* yang tinggi pula. Artinya, banyak orang yang menginginkannya akan tetapi individu itu tidak mungkin bisa efisien untuk memilikinya. Sebagai misal, bisa saja pantai (*common fishing*) dikapling-kapling menjadi milik-milik individu (*private goods*). Bisa juga penggunaan pantai dijaga sepenuhnya oleh institusi negara (*public goods*). Tetapi kedua pilihan ini tidak efisien. Lebih efisien jika dikelola oleh masyarakat setempat (CPR). Dengan demikian, CPR merupakan sumberdaya yang terbatas keberadaanya namun kemanfaatannya dan signifikansinya sangat luas yang dikelola bersama secara kolektif.

Untuk mendapat gambaran yang lebih jelas, berikut ini perbandingan logika dalam mekanisme pengelolaan barang melalui tiga mekanisme utama, yaitu mekanisme pasar, mekanisme hierarki, dan mekanisme jaringan sebagaimana pada tabel 2.

Tabel 2.
Perbandingan Pengelolaan Barang Melalui Mekanisme Pasar, Hierarki, dan Jaringan

Pembanding	Pasar	Hierarki	Jaringan
Basis Hubungan	Kontrak dan hak milik	Hubungan kerja (<i>employment relationship</i>)	Pertukaran sumberdaya
Tingkat ketergantungan	Independen	Tergantung	Saling tergantung
Medium pertukaran	Harga	Otoritas	Kepercayaan
Sara koordinasi dan resolusi konflik	Tawar-menawar dan pengadilan	Aturan dan perintah	Diplomasi (negosiasi)
Budaya	Kompetisi	Subordinasi	Resiprositas

Sumber: Diolah dari Pierre and Peter (2000: 15-20), dan Rhodes dalam G. Stoker (1999: xviii)

Dalam konteks ini, CPR hanya bisa dikelola oleh para pelaku yang secara sukarela dan sadar mau bekerja dan bertindak bersama. Tanpa kerjasama ini mereka akan terperangkap dalam *tragedy of the commons*. Konsekuensinya, para pelaku dituntut untuk bekerjasama baik untuk memanfaatkan maupun untuk menjaga keberadaan CPR. Dalam konteks ini, mekanisme pengelolaan melalui pendekatan jaringan akan lebih efektif dijalankan dalam mengelola CPR (Ostrom, *et.al*, 1994: 7; Klijn dan Koppenjan, 2000: 140). Oleh karena itu, pendekatan jaringan bisa didefinisikan sebagai upaya untuk:

1. mengelola relasi aktor yang otonom (teori *governance*);
2. menjaga interdependensi dan kerjasama (teori *resource exchange*);
3. mengelola sumberdaya bersama (teori *tragedy of the commons*); dan
4. memaksimalkan kemanfaatan bersama (teori *collective actions and gain*).

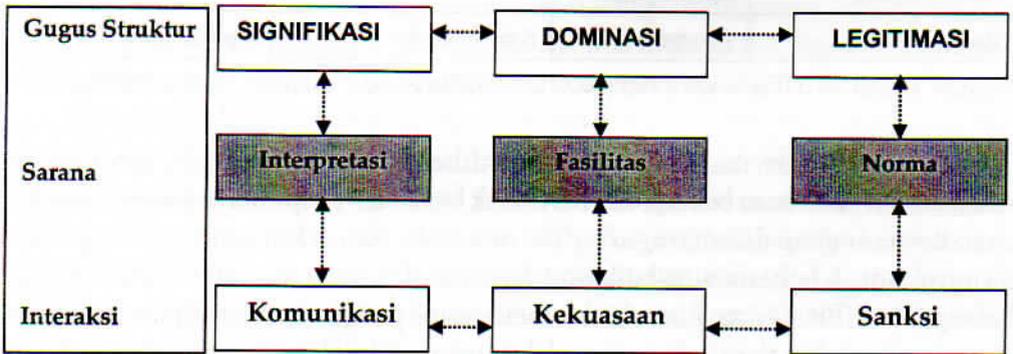
Empat relevansi manajemen jaringan ini dihadapkan pada karakter yang sama, yaitu problema untuk membangun *collective governability* dalam relasi antar aktor yang bersifat horisontal.

LOGIKA STRUKTURASI DAN MANAJEMEN JARINGAN

Oleh karena struktur jaringan dibangun melalui interaksi yang sukarela (*voluntary interactions*) dari para pelaku yang otonom, maka struktur yang dibangunnya bersifat *open-ended process*, tidak pernah selesai, bahkan tidak jarang bersifat fluktuatif. Kestabilan suatu struktur jaringan ditentukan oleh tingkat interdependensinya, yakni melalui mekanisme pertukaran sumberdaya yang relatif tetap dan tidak tergantikan oleh mekanisme lain dalam struktur jejaring (Jones, Hesterly, dan Borgatti, 1997).

Konsekuensinya, relasi yang terbangun antara struktur jaringan dan para pelaku jaringan bersifat konstitutif (lihat gambar 1). Perilaku dan preferensi strategi yang diambil para pelaku tidaklah sepenuhnya ditentukan oleh struktur jaringan itu, karena pada saat yang sama struktur jaringan juga hanya bisa terbentuk lewat negosiasi yang terus-menerus antar pelaku jaringan. Model relasi struktur dan agensi yang konstitutif ini dikenal sebagai dualitas struktur (*duality of structure*) dalam epistemologi strukturasi Anthony Giddens (Giddens, 1984) sebagaimana terlihat pada gambar 3.

Gambar 3. Logika Strukturasi Giddens



Sumber: Giddens (1984: 29)

Menurut teori ini, setiap struktur besar memiliki tiga gugus struktur yang membangunnya (Giddens 1984: 29). Ketiga gugus struktur itu adalah:

1. Struktur signifikasi yang berkaitan dengan skema simbolik dan wacana;
2. Struktur dominasi, yang mencakup skema penguasaan atas orang (politik) dan barang (ekonomi); dan
3. Struktur legitimasi yang berkaitan dengan skema aturan normatif yang tertuang dalam tata hukum/aturan main.

Tingkat kestabilan dan fluktuasi suatu struktur jaringan akan ditentukan oleh keseimbangan relasi dalam tiga gugus tersebut. Tentang terbentuk dan berubahnya suatu struktur jaringan itu, ada tiga pengandaian penting yang diajukan dalam teori strukturasi ini (Giddens, 1984: 16-25). *Pertama*, struktur jaringan diandaikan sebagai medium interaksi sekaligus juga sebagai instrumen bagi para pelaku jaringan. Konsekuensinya, struktur jaringan bukan hanya memiliki dimensi untuk mengekang (*constraint*) perilaku individu (aktor) supaya sesuai dengan norma-norma dan regulasi-regulasi yang ada di dalamnya. Akan tetapi, karena ia

sebagai medium, struktur jaringan juga membuka ruang yang luas dan memfasilitasi bagi kemungkinan-kemungkinan perubahan baru (*enabling*) yang dihasilkan lewat negosiasi antar pelaku jaringan.

Kedua, dengan tingkat otonomi yang dimiliki para pelaku jaringan, baik individu maupun organisasi, mereka memiliki apa yang disebut sebagai kemampuan mawas-diri, *self-reflection* (Giddens, 1984: 41-45). Artinya, para pelaku jaringan dianggap memiliki kapasitas kekuasaan yang kuat (*agential power*) untuk mengubah dan atau mempertahankan struktur jaringan. *Ketiga*, adanya interaksi-interaksi yang terjadi berulang-ulang yang didasari pada kepentingan praksis, yang akan membentuk dan mengubah struktur itu (Giddens, 1984: 162-213). Di sini, proses habituasi interaksi, istilah yang dipinjam dari sosiolog Perancis Pierre Bourdieu, merupakan gagasan yang sentral dalam manajemen jaringan.

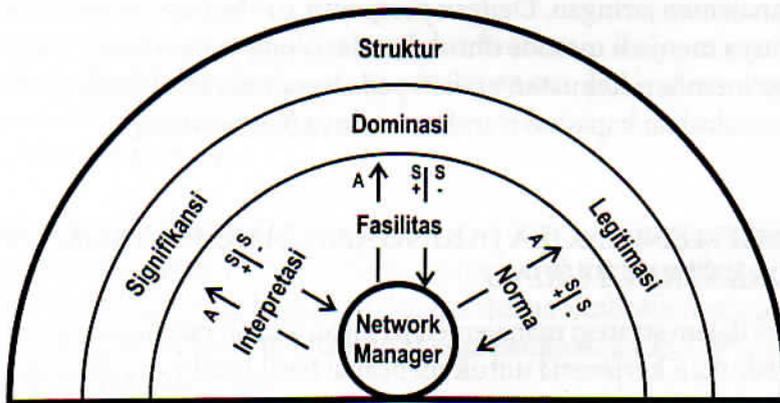
Dengan tiga pengandaian dalam teori strukturasi tersebut, kita bisa memahami bahwa terbentuk dan berubahnya struktur jaringan terjadi lewat hubungan dualitas antara struktur jaringan dan tindakan-tindakan para pelaku jaringan. Kapasitas melakukan *steering* akan menjadi kekuatan penting perspektif strukturasi dalam manajemen jaringan. Dengan perspektif strukturasi, manajemen jaringan bukan hanya menjadi metode untuk berelasi dengan para aktor yang otonom, tetapi juga memberi kekuatan arahan pada bagaimana kolektifitas aktor dalam jaringan melakukan kapasitas transformatifnya (*restructuring*).

STRATEGI MENGELOLA JARINGAN: GAME MANAGEMENT DAN NETWORK STRUCTURING

Kata kunci dalam strategi manajemen jaringan adalah bagaimana membuat para aktor melakukan kerjasama untuk mencapai hasil-hasil yang diharapkan. Akan tetapi hal ini tidak selamanya mudah. Meskipun interdependensi dan pertukaran sumberdaya memungkinkan mereka bersedia bekerjasama, namun dalam praktiknya hal ini tidak serta merta terjadi (O'Tolle, 1997; Provan dan Sebastian, 1998). Konflik-konflik bisa saja terjadi dalam proses-proses sejak perumusan tujuan, pendefinisian masalah, penggunaan instrumen, bahkan sampai pada konflik untung-rugi (*payoff*). Konflik yang muncul dalam jaringan tidak mungkin bisa dikelola melalui mekanisme hierarkis, karena secara teoretis tidak ada aktor yang mempunyai kekuasaan otoritatif terhadap aktor lainnya secara *legitimate*. Dalam konteks ini, strategi dalam manajemen jaringan melalui mekanisme permainan (*game management*) menjadi sangat diperlukan. Permainan yang dimaksud adalah upaya politisasi dan negosiasi untuk membentuk dan mengubah konstelasi relasional antar aktor dalam jaringan (Jarillo, 1988).

Walaupun *agent* punya peran penting dalam proses interaksi, namun *structure* juga mempunyai peran yang menentukan. Perilaku para aktor tersebut dikerangkai oleh struktur, bisa berupa struktur signifikansi, struktur dominasi dan struktur legitimasi. Cara berpikir para aktor, aturan main yang mengkerangkai relasi, serta pola distribusi sumberdaya sangat mempengaruhi pilihan perilaku para aktor yang terlibat dalam jaringan. Sebagian atau semua struktur ini bisa menghalangi (*constraining*) ataupun memberdayakan (*enabling*) para aktor dalam upaya untuk mengelola interaksi horisontal antar aktor (Giddens, 1984). Oleh karena itu, agar mampu mengelola jaringan dengan baik, para aktor berkepentingan untuk merestrukturasi tiga gugus struktur secara berkelanjutan agar tipe struktur yang *constraining* bisa digeser menjadi *enabling*. Gambar 4 berikut ini berusaha memvisualisasikan hubungan manajer jaringan dengan struktur dan desain peran-peran yang harus dimainkan.

Gambar 4. Model Pelangi Hubungan Manajer Jaringan dan Struktur



Keterangan: A : Aksi Sosial

S+ : Struktur yang memberdayakan (*enabling*)

S- : Struktur yang mengendalikan (*constraining*)

Gambar 4 tersebut berusaha memvisualisasikan bahwa perilaku untuk bekerja sama dan berkolaborasi tidak bisa berjalan dengan sendirinya secara alamiah. Upaya *steering* permainan-permainan yang kompleks menjadi mutlak diperlukan (Klijn dan Kopenjan, 2000; Kickert, Klijn dan Koppenjan, 1999). Dalam logika Giddens (1984), para aktor berkesempatan untuk melakukan aksi-aksi sosial (*game management*) untuk secara gradual mempengaruhi (*steering*) tiga gugus struktur (*network structuring*) sebagaimana telah dikemukakan di atas. Aksi-aksi sosial tersebut bisa berupa:

1. Aksi melakukan interpretasi dalam rangka memberi makna terhadap barang, perilaku aktor, dan pola relasi. Melalui pemaknaan baik dan buruk, seorang manajer jaringan bisa mendorong para aktor untuk memilih perilaku.
2. Aksi menyediakan fasilitasi sumber daya. Hal ini dilakukan dengan cara memberikan insentif atau disinsentif kepada para aktor untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu.
3. Aksi membangun aturan-aturan normatif yang mempunyai kapasitas sanksi. Melalui aksi ini, seorang manajer jaringan mampu mengkerangkai perilaku aktor dalam batasan norma yang telah dibangun oleh manajer jaringan. Melalui cara-cara tersebut, seorang manajer jaringan bisa mengubah struktur yang awalnya *constraining* menjadi *enabling*.

Dalam konstelasi kesaling-tergantungan, seorang manajer jaringan bukanlah aktor yang sentral atau direktur, melainkan sebagai mediator dan stimulator. Peran-peran ini tentu saja tidak dimainkan oleh satu aktor saja, bisa saja ada beberapa. Aktor-aktor yang akan menempati posisi ini ditentukan oleh posisi strategisnya, daya pengaruh kepemilikan sumberdayanya dan legitimasinya dalam norma atau aturan yang ada⁴.

Dalam bahasa Kickert, Klijn dan Koppenjan (1999), strategi-strategi *steering* jaringan ini dikelompokkan dalam dua jenis, yaitu *game management* yang memfokuskan pada manajemen relasi antar aktor dan *network structuring* yang memfokuskan pada rekonstitusi terhadap struktur dominasi, legitimasi dan signifikansi.⁵ *Games Management* (GM) didefinisikan sebagai “an ongoing, sequential chain of (strategic) actions between different players (actors), governed by the player’s perceptions and by existing formal and informal rules, which develop around issues or decisions in which the actors are interested (Klijn dan Teisman, 1999: 101). Tujuan terpenting dalam *games management* adalah untuk menyatukan persepsi para aktor dan menyelesaikan persoalan-persoalan hubungan organisasional antar pelaku jaringan. Strategi-strategi yang dikembangkan dalam *games management* mengasumsikan bahwa struktur dan konstelasi dalam jaringan relatif *given* (Klijn dan Koppenjan, 2000: 141). Dengan demikian, para aktor kemudian memainkan dan mengembangkan strategi permainannya dalam struktur yang ada yang berupa

⁴ Menurut Ostrom *et.al* (1994) dalam membangun tindak bersama (*collective actions*) hubungan antar aktor dipengaruhi dan ditentukan oleh tiga hal: karakter sumberdayanya, karakter komunitasnya yang berinteraksi dan *rule-in-use*. *Rules-in-Use* adalah aturan yang hanya berlaku di dalam arena interaksi yang menentukan *games* dalam interaksi para aktor. Ostrom *et.al* mengidentifikasi ada tujuh jenis *rule-in-use*, yaitu: *Position rules, Boundary rules, Authority rules, Aggregation rules, Scope rules, Information rules, dan Payoff rules* (Ostrom, *et.al*, 1994: 23-49).

⁵ Klijn dan Koppenjan (2000) menggunakan istilah *process management* dan *network constitution* untuk merujuk klasifikasi ini. Penggunaan istilah *game management* dan *network structuring* dalam tulisan ini dirasa lebih tepat untuk menempatkan strategi jaringan ini pada logika dualitas teori strukturasi. Artinya, penekanan strategisnya bukan hanya pada masing-masing ranah, tetapi juga pada hubungan antara keduanya yang ditunjukkan untuk restrukturasi jaringan.

tata aturan formal dan informal, komposisi pelaku, dan distribusi sumberdaya yang telah ada.

Network structuring (NS) memfokuskan pada upaya mengubah struktur jaringan. Asumsi yang dibangun adalah bahwa karakteristik kelembagaan jaringan akan mempengaruhi dan bahkan menentukan peluang-peluang bagi kerjasama antar aktor (Klijn dan Koppenjan, 2000: 141). Dengan demikian, strategi-strategi dalam *network structuring* ditujukan untuk mengubah karakteristik kelembagaan jaringan. Berbeda dengan GM yang mengembangkan strategi-strategi dalam level pembangunan interaksi antar aktor, strategi-strategi dalam NS dimaksudkan untuk membuka ruang dan memfasilitasi berlangsungnya proses-proses kerjasama untuk berjejaring. Bentuk-bentuk *game management* dan *network structuring* bisa diilustrasikan dalam tabel 3.

Enam varian strategi manajemen jaringan dalam logika strukturasi yang digambarkan pada tabel 3 di bawah, harus dilihat sebagai sebuah kesatuan. Dalam rangka membangun sinergi yang terlembaga dan berkelanjutan dengan kerangka logika strukturasi, pengembangan manajemen jaringan perlu dikerangkai dalam beberapa hal penting. *Pertama*, pengembangan strategi-strategi baik dalam GM maupun NS bukanlah sesuatu yang terpisah, melainkan harus dirancang untuk membangun hubungan dualitas. Ketika kohesivitas antar pelaku jaringan belum

Tabel 3.
Strategi Manajemen Jaringan dalam Logika Strukturasi

Strategi	Persepsi/Interpretasi	Aktor/Fasilitas	Institusi/Norma
<i>Game Management</i>	<i>Covenanting</i> : Mengeksplorasi persamaan dan perbedaan persepsi antar aktor, dan menjajagi untuk menselaraskan tujuan bersama.	<i>Selective (de) activation</i> : Memobilisasi kekuatan aktor yang miskin sumber daya dan mendemobilisasi peran aktor yang mendominasi sumber daya.	<i>Arranging</i> : Membangun, menjaga, dan mengubah format relasi jangka pendek yang bisa mendorong interaksi dalam kelompok.
<i>Network Structuring</i>	<i>Reframing</i> : Mengubah persepsi para aktor dalam jaringan yang akan mengkerangkai aktor dalam menentukan nilai apa yang dikedepankan.	<i>Network (de) activation</i> : Melibatkan aktor-aktor baru atau mengubah posisi dari aktor yang ada; Memobilisasi koalisi-koalisi baru.	<i>Reinstitutionalism</i> : Mengubah kebijakan, aturan dan sumberdaya dalam jaringan secara fundamental.

Sumber: Diolah dari Klijn and Teisman (1999: 106)

terlalu kuat sementara hambatan kelembagaan untuk membangun jaringan demikian kuat, maka strategi yang harus dikembangkan harus dalam dua level sekaligus: memperkuat kohesivitas jaringan dan memperlemah *constrain* lembaga. Di sini, faktor waktu (*timing*) memiliki kedudukan yang sentral dalam pengembangan strategi manajemen jaringan (McGuire, 2002; Provan dan Milward, 2001). Dengan memperhatikan hubungan dualitasnya, terutama hubungan kekuatan dalam arti perimbangan daya *constrain* struktur dan kapasitas pelaku jaringan, bisa ditentukan kapan harus menggunakan dan mengembangkan instrumen strategi manajemen jaringan yang seperti apa.

Kedua, dengan mengadopsi model tiga gugus struktur dalam teori strukturasi, instrumen-instrumen yang digunakan dalam strategi manajemen jaringan bisa diarahkan dalam tiga gusus itu, yaitu gugus signifikansi, dominasi dan gugus legitimasi. Dengan demikian, cara ini mampu memetakan pada level mana strategi itu dikembangkan. Faktor ruang (*space*) menjadi sangat penting diperhatikan. Dengan mengetahui sisi-sisi mana yang kuat dan yang lemah, dengan membandingkan antara daya *constrain* struktur dan kapasitas pelaku jaringan, maka sarana-sarana manajemen jaringan bisa diformulasikan pada wilayah yang tepat.

PENUTUP

Tulisan ini berusaha untuk memanfaatkan teori strukturasi untuk mensistematikasi teori-teori manajemen jaringan. Teori strukturasi terbukti mampu memberikan kerangka yang tepat dalam rangka memahami manajemen jaringan secara komprehensif dan mampu mempertajam pengembangan strategi dalam manajemen jaringan. Literatur-literatur manajemen jaringan yang berkontribusi memetakan *game management* dan *network structuring* kini bisa dipertegas posisi strategisnya melalui teori strukturasi.

Pada level makro, teori strukturasi mengkerangkai relasi antara strategi pada level relasi antar agen individual (*game management*) dan strategi pada level rekonstitusi struktur (*network structuring*). Dalam perspektif strukturasi, aksi-aksi sosial yang dilakukan oleh aktor, terutama aktor sentral yang melakukan *steering*, bukan hanya sebagai media untuk membangun aksi kolektif, tetapi juga untuk merestrukturasi tiga gugus struktur yang ada. Proses pengulangan aksi sosial yang terulang-ulang (*habitual*) inilah yang akan mempengaruhi struktur dan menjadi struktur baru yang diinginkan.

Pada level mikro, teori strukturasi juga membantu untuk mensistematisasi pendetailan instrumentasi aksi-aksi manajemen jaringan dalam tiga payung gugus struktur. Strategi-strategi berwacana bisa dikembangkan untuk mempengaruhi

struktur signifikansi. Strategi rekonstitusi bisa diarahkan untuk mengubah struktur legitimasi dan dominasi. Teori strukturasi juga mengingatkan bahwa strategi-strategi yang dikembangkan dalam manajemen jaringan selalu dibatasi oleh ruang dan waktu. Generalisasi strategi sangat sulit untuk dirumuskan, kecuali pengalaman pihak lain dalam kerangka ruang dan waktu tertentu digunakan sebagai sumber inspirasi dalam merumuskan strategi berjejaring. Hal ini mengingatkan kepada pelaku jaringan agar selalu mawas diri (*self-reflection*) dalam mendefinisikan *constraint* dan mengembangkan aksi strategis untuk membangun struktur yang *enabling*.

DAFTAR PUSTAKA

- Abrahamsen, Rita, 2004, *Sudut Gelap Kemajuan: Relasi Kuasa dan Pembangunan* (Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa), Lafadl, Yogyakarta.
- Agranoff, Robert, 2003, 'A New Look at Value-Adding Functions of Intergovernmental Networks', Paper prepared for Seventh National Public Management Research Conference, Georgetown University, October 9 – 11.
- Allison, Graham T., 1971, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crises*, Little Brown, Boston.
- Borgatti, Stephen P, dan Pacey C. Foster (2003), 'The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology', *Journal of Management*, 29 (6).
- Gaebler, Ted dan David Orsbone, 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading, MA.
- Giddens, Anthony, 1979, *Central Problem in Social Theory*, Macmillan, London.
- , 1984, *The Constitutions of Society: Outline of the Theory of Structuration*, University of California Press, Berkeley.
- G. Stoker, 1999, *The New Management of British Local Governance*, Palgrave, MacMillan.
- Hajer, Martin and Wagenaar, 2003, *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, University Press Cambridge.
- Hanpf K.I dan F.W. Scharpf, 1978, *Inter-organizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, Sage Publications, London.
- Haris, Syamsuddin, 2005, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi, & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta.
- Hughes, Owen, 1994, *Public Management and Administration*, St. Martin Press, New York.

- Jarillo, J. Carlos, 1988, 'On Strategic Networks', *Strategic Management Journal*, 9 (1).
- Jennings, Jr; Jo Ann G. Ewalt, 1998, 'Interorganizational Coordination, Administrative Consolidations, and Policy Performance', *Public Administration Review*, 58 (5).
- Jones, Candace, William Hesterly dan Stephen Borgatti, 1997, 'A General Theory of Network Governance: Exchange Condition and Social Mechanism', *Academy of Management Review*, 22 (4).
- Jordan, Grant, 1990, 'Sub-Governments, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles?', *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3).
- Lay, Cornelis, 2006, *Involusi Politik: Esei-Esei Transisi Indonesia*, S2 PLOD UGM, dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Kickert, Walter J.M dan Joop Koppenjan, 1999, 'Public Management and Network Management' dalam Kickert, Walter J.M., E.H. Klijn dan Joop F.M. Koppenjan, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, London.
- Kickert, Walter J.M, E.H. Klijn dan Joop F.M. Koppenjan, 1999, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, London.
- Kjaer, Anne-Mette, 2004, *Governance*, Polity Press, London..
- Klijn, Eric-Hans dan G.R Teisman, 1999, 'Strategies and Games in Networks' dalam Kickert, Walter J.M., E.H. Klijn dan Joop F.M. Koppenjan, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, London.
- Klijn, Eric-Hans dan Joop Koppenjan, 2000, 'Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance', *Public Management*, 2 (2).
- Mubarak, M. Zaki, dkk, 2006, *Blue Print Otonomi Daerah Indonesia*, YBH Center, Partnership For Governance Reform In Indonesia (PGRI), European Union (EU), Jakarta.
- Mugasejati, Nanang Pamuji, dan Ucu Martanto, 2006, *Kritik Globalisasi dan Neoliberalisme*, Fisipol UGM, Yogyakarta.
- McGuire, Michael, 2002, 'Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They do It', *Public Administration Review*, 62 (5).
- O'Tolle, Laurence J., 1997, 'Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agenda in Public Administration', *Public Administration Review*, 57 (1).
- Ostrom, Elinor, 1990, *Governing the Common: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom, Elinor, Gradner, dan Walker, 1994, *Rules, Games, and Common-Pool-Resource*, University of Michigan Press, Michigan.

- Peters Guy, 1998, *Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination*, Research Paper No. 21, Canadian Centre for Management Development, Canada.
- , 2001, *The Future of Governing: Second Edition (Revised)*, University Press of Kansas, Kansas.
- Peters, Guy dan John Pierre, 1998, 'Governance Without Government? Rethinking Public Administration', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2).
- Pierre dan Peter, 2000, *Governance, Politics and The State*, MacMillan, London.
- Podolny, Joel M. dan Karen L. Page, 1998, 'Network Forms of Organizations', *Annual Review of Sociology*, 24.
- Prajarto, Nunung, 2004, *Komunikasi, Negara, dan Masyarakat*, Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Pratikno, 2005, 'Good Governance dan Governability', *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 8 (3), Maret.
- , 2007, 'Governance dan Krisis Teori Organisasi' *Jurnal Administrasi Kebijakan Publik*, 11 (2) November.
- Provan, Keith G. dan H. B. Milward, 2001, 'Do Networks Really Work: A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks' *Public Administration Review*, 61 (4).
- Provan, Keith G. dan Julian Sebastian, 1998, 'Networks within Networks: Service Link Overlap, Organizational Cliques, and Network Effectiveness', *The Academy of Management Journal*, 41 (4).
- Rhodes, R. A. W. dan David Marsh, 1992, 'New Directions in the Study of Policy Networks', *European Journal of Political Research*, 21.
- Rhodes, R. A. W. 1996, 'The New Governance: Governing without Government', *Political Studies*, 44.
- Rhodes, R. A. W., 1997, *Understanding Governance*,: Open University Press, Buckingham.
- Ricklefs, M.C. 2005, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, SERAMBI, Jakarta.
- Scharpf, F.W. 1978, 'Inter-organizational Policy Studies: Issues, Concepts, and Perspectives' dalam Hanpf K.I dan F.W. Scharpf, *Inter-organizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, Sage Publications, London.
- Sharpf, L.J., 1985, 'Central Coordination and the Policy Networks', *Political Studies*, 33.
- Thorelly, Hans B. 1986, 'Networks: Between Markets and Hierarchies', *Strategic Management Journal*, 7 (1).

- Weiss, Thomas, 2000. 'Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges', *Third World Quarterly Journal of Emerging Areas*, 21 (5) Oktober.
- Wibowo, I dan Francis Wahono, 2003, *Neoliberalisme*, Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas, Yogyakarta.