

INOVASI KEBIJAKAN DAN PEMERINTAHAN JARINGAN DI ERA DESENTRALISASI: STUDI KASUS PERDA KOTA BATAM NO. 4 TAHUN 2015

INNOVATION POLICY AND GOVERNMENT NETWORK IN ERA DECENTRALIZATION: CASE STUDY PERDA CITY BATAM NO. 4 YEAR 2015

¹Wayu Eko Yudiatmaja, ²Dian Prima Safitri, ³Astri Maya Rosita Manalu

^{1,2,3} *Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Maritim Raja Ali Haji,
Jl. Raya Dompok Km. 8, Tanjungpinang, Kepulauan Riau
email: ¹wayuguci@umrah.ac.id*

Abstract. *this paper explores the policy of innovation and network governance in the era of decentralization. The focus of this study is to examine the innovation and network governance policies in Batam City, in the context of Batam City Regulation no. 4 of 2015 on regional development based on competitiveness through innovation and competence. The findings of this study indicate that the network of government in the context of regional development based on competitiveness in Batam City identified the existence of government structure and function or the role of networking interactor in realizing the development of human resources. The government performs its duties as the maker and implementer of the policy while the partner is the implementing agency of the local regulation. The agencies concerned in this partnership only carry out the essential tasks and functions of their respective agencies, and have no specific tasks and functions in terms of regional development based on the competitiveness. This causes the goals and targets to be achieved is not concrete and impressed not to bring a meaningful influence in the city of Batam.*

Keywords: *Policy innovation, network governance, innovative local regulations*

Abstrak. *paper ini mengeksplanasi kebijakan inovasi dan pemerintahan jaringan di era desentralisasi. Fokus studi ini adalah mengkaji kebijakan inovasi dan pemerintahan jaringan di Kota Batam, dalam konteks Perda Kota Batam No. 4 Tahun 2015 tentang pembangunan daerah berbasis daya saing melalui inovasi dan kompetensi. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa jejaring pemerintahan dalam konteks pembangunan daerah berbasis daya saing di Kota Batam diidentifikasi adanya struktur pemerintahan dan fungsi atau peran jejaring antaraktor dalam mewujudkan pembangunan sumber daya manusia. Pemerintah menjalankan tugas sebagai pembuat dan pelaksana kebijakan tersebut sedangkan pihak mitra adalah agen pelaksana perda tersebut. Instansi-instansi yang terkait dalam kemitraan ini hanya menjalankan tugas pokok dan fungsi bawaan dari instansi masing-masing, serta tidak memiliki tugas pokok dan fungsi yang spesifik dalam hal pembangunan daerah berbasis daya saing tersebut. Hal ini menyebabkan tujuan dan target yang ingin dicapai tidak konkret dan terkesan tidak membawa pengaruh yang berarti di Kota Batam.*

Kata kunci: *Kebijakan inovasi, pemerintahan jaringan, peraturan daerah inovatif*

1. Pendahuluan

Paper ini mengeksplanasi kebijakan inovasi dan pemerintahan jaringan di era desentralisasi. Fokus studi ini pada inovasi pada kebijakan dan pemerintahan dengan menganalisis Perda Kota Batam No. 4 Tahun 2015 tentang pembangunan daerah berbasis daya saing melalui inovasi dan kompetensi. Kebijakan dan program inovasi merupakan kecenderungan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia saat ini. Hal ini terjadi seiring dengan semakin meluasnya kewenangan pemerintah daerah, muncul kesadaran beberapa daerah di Indonesia untuk merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan serta program-program inovasi di tingkat provinsi/kabupaten/kota. Daerah-daerah tersebut telah menjadi *pioneer* dan teladan (*best practices*) bagi daerah lainnya dalam melaksanakan program serupa.

Dilihat dari perspektif teoritis, dewasa ini terjadi pergeseran paradigma tata kelola pemerintahan, dari paradigma sentrifugal menjadi paradigma sentripetal. Dalam paradigma yang terakhir ini, kekuasaan negara dalam penyelenggaraan urusan-urusan publik (*public affairs*) dan penyediaan barang serta jasa publik lainnya (*public goods*) terdispersi ke berbagai aktor di luar negara (Osborne & Gaebler, 1992; Rhodes, 1996; Rhodes, 2007). Dalam paradigma sentripetal aktor-aktor lain di luar negara, seperti masyarakat sipil dan pasar harus dilibatkan dalam penyelesaian masalah-masalah publik. Pemerintah dipandang terlalu besar untuk mengurus masalah-masalah kecil dan terlalu kerdil dalam menyelesaikan masalah-masalah besar. Pada paradigma kontemporer, pemerintah-swasta-masyarakat sipil seharusnya memposisikan masyarakat yang dilayani tidak sekadar sebagai konsumen (*customers*) seperti pada organisasi sektor privat, tetapi sebagai warga negara yang berdaulat (*citizen*) (Mintzberg, 1996; Denhardt & Denhardt, 2007; Bevir, 2010). Dalam paradigma mutakhir ini, berkembang konsep *collaborative* dan *network governance* karena pemerintah tidak lagi menjadi aktor yang paling menentukan, maka pemerintah harus bekerjasama dengan aktor-aktor di luar pemerintah dalam menyelesaikan masalah-masalah publik (*public affairs*) (Koppenjan & Klijn, 2004; O'Flynn & Wanna, 2008; Donahue & Zeckhauser, 2011; Klijn & Koppenjan, 2016).

Secara empiris, beberapa daerah di Indonesia telah mengimplementasikan berbagai kebijakan dan program inovasi. Berdasarkan data dari Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (Apeksi) tahun 2014, diketahui bahwa terdapat 6 kota yang menjadi contoh baik (*best practices*) program inovasi di daerah. Adapun daerah-daerah tersebut adalah; Kota Pekalongan dengan program *e-government*, Kota Metro melalui kegiatan bedah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Kota Tarakan dengan program tabungan lingkungan, Kota Surakarta dengan program kota layak anak, Kota Surabaya dengan *Government Resources Management System* (GRMS), dan Kota Kendari dengan program pengelolaan sampah (Apeksi, 2015). Sedangkan data dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi disebutkan bahwa pada tahun 2016, terdapat 2.476 program inovasi yang sudah dijalankan oleh semua instansi pemerintah di Indonesia. Dari seluruh program inovasi tersebut, mayoritas disumbangkan oleh pemerintah kabupaten, yaitu sebanyak 1.007 program. Dari 2.476 program inovasi, disaring menjadi 99 program guna dikompetisikan secara nasional.

Tabel 1.
Program Inovasi pada Instansi Pemerintah
di Indonesia Tahun 2016

Instansi	Jumlah Program Inovasi
Kementerian	180
Lembaga	352
Provinsi	400
Kabupaten	1.077
Kota	426
BUMN	41
Jumlah	2.476

Sumber: <http://www.menpan.go.id/berita-terkini/4516-kementerian-panrb-tetapkan-top-99-inovasi-pelayanan-publik-2016>

Kajian ini berusaha mengisi ruang kosong dalam studi mengenai network governance di Indonesia. Kajian-kajian mengenai network governance di Indonesia cenderung melihat network governance dalam perspektif makro, seperti studi Pardomuan (2006), Suwitri (2008), Warsono (2009), Al Akbar (2012), dan Maryani (2015). Studi-studi tersebut membatasi diri pada eksplanasi variasi-variasi networks governance dalam konteks isu atau masalah tertentu. Studi-studi sebelumnya tidak berupaya membongkar sistem dan model network governance tersebut dengan meletakkannya dalam satu kebijakan atau peraturan yang mengatur jejaring antaraktor dalam relasi network governance. Hal inilah yang membedakan penelitian ini dengan studi-studi sebelumnya. Studi ini lebih fokus pada satu kebijakan tertentu, dalam hal ini Perda Kota Batam No. 4 Tahun 2015 tentang pembangunan daerah berbasis daya saing melalui inovasi dan kompetensi untuk melihat variasi dan struktur jejaring pemerintahan itu bekerja. Studi ini dapat melengkapi studi-studi terdahulu mengenai network governance pada tingkat lokal di Indonesia karena studi ini berusaha melihat realitas networks governance dalam perspektif yang lebih mikro—sesuatu yang belum dikaji oleh para sarjana terdahulu.

Pilihan peneliti terhadap Kota Batam sebagai lokus studi ini karena didorong oleh tiga alasan penting. Pertama, dilihat dari sisi kepadatan dan jumlah penduduk, di Provinsi Kepulauan Riau, Kota Batam memiliki populasi yang cukup besar. Dari data yang dirilis oleh BPS Provinsi Kepulauan Riau (2014) sebanyak 58,8 persen atau setara dengan 1.094.579 orang penduduk Provinsi Kepulauan Riau, berdomisili di Batam. Tingginya populasi penduduk mendorong Pemerintah Kota Batam untuk meningkatkan daya saing penduduknya. Kedua, secara geografis Kota Batam berbatasan langsung dengan negara tetangga, yaitu Singapura dan Malaysia. Dalam konteks Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) yang telah bergulir sejak akhir 2015, tentu saja Kota Batam adalah daerah yang paling merasakan dampak kompetisi MEA di segala bidang. Oleh karena itu, munculnya Perda Kota Batam No. 4 Tahun 2015 tentang pembangunan daerah berbasis daya saing melalui inovasi dan kompetensi dipandang logis sebagai upaya untuk memenangkan persaingan regional. Ketiga, secara faktual selama tahun 2015, Pemerintah Kota Batam telah menetapkan 3 peraturan daerah dan 2 rancangan peraturan daerah (perda) yang berkaitan dengan program-program inovasi di Kota Batam. Program tersebut meliputi; peraturan daerah tentang penyelenggaraan pendidikan di kota batam, peraturan daerah tentang retribusi izin menetap tenaga kerja

asing, peraturan daerah tentang pembangunan daerah berbasis daya saing melalui inovasi dan kompetensi, rancangan peraturan daerah tentang ketenagakerjaan dan rancangan peraturan daerah tentang penanaman modal dan perlindungan tenaga kerja.

2. Kajian Teoritis

Collaborative Governance

Model *collaborative governance* muncul sebagai respon terhadap masalah-masalah publik yang semakin hari semakin kompleks, sehingga dibutuhkan berbagai aktor (multi-aktor) untuk menyelesaikan persoalan tersebut. Artinya, *collaborative governance* dapat dipahami sebagai upaya untuk mengefektifkan manajemen publik melalui keterlibatan lintas aktor dalam konteks *governance*. Secara umum, menurut Hanberger (2004) bentuk *governance* terdiri atas model dominasi negara, model pemerintahan, dan model multi-aktor. Model multi-aktor diyakini sebagai akar dari pendekatan *collaborative governance*. Perbedaan ketiga bentuk *governance* ini dapat diamati dari karakteristiknya masing-masing seperti tabel berikut.

Tabel 2.
Karakteristik Model-model Governance

Karakteristik	Model Governance		
	Model Dominasi Negara	Model Pemerintahan Lokal	Model Multi-aktor
Dasar hukum	Kebijakan negara atau nasional	Kebijakan pemerintah lokal	Kemitraan atau kontrak
Orientasi	Kepentingan elite	Kepentingan elite	Partisipasi
Principal	Negara (<i>state</i>)	Pemerintah lokal	Aktor eksternal
Agen	Kabupaten, pasar	Kota, pasar, masyarakat lokal	Aktor eksternal
Tipe masalah kebijakan	Sederhana	Kompleks	Kompleks
Proses implementasi	<i>Top-down</i> , kontrol	<i>Top-down/bottom-up</i>	<i>Bottom-up</i> , konsensus, <i>collective learning</i>
Akuntabilitas	Terbatas pada politisi di tingkat pusat	Terbagi pada politisi di tingkat lokal	Terbagi diantara aktor yang terlibat

Sumber: Hanberger (2004: 5)

Kolaborasi antarpemerintahan (*collaborative governance*) adalah suatu bentuk tata kelola pemerintahan, dimana satu atau beberapa institusi publik melibatkan *stakeholders* di luar pemerintah secara langsung dalam proses pengambilan keputusan kolektif, berorientasi konsensus, dan deliberatif serta berupaya untuk mengimplementasikan kebijakan secara kolektif (Ansell & Gash, 2002: 543). Dalam konsep kolaborasi, semua pihak yang terlibat adalah *stakeholders* yang bersifat otonom. Seluruh *stakeholders* berperan dalam memecahkan masalah yang mereka hadapi bersama melalui proses kerjasama yang interaktif. Proses kerjasama tersebut menggunakan aturan, norma, dan struktur yang disepakati bersama dalam melakukan tindakan dan menyelesaikan isu serta masalah yang dihadapi bersama (Gray, 1989: 11).

Wood & Gray (1991: 146-149) mengkonstataasikan bahwa ada beberapa aspek penting dari proses kolaborasi, yaitu otonomi; proses interaksi; pembagian aturan, norma, dan struktur; aksi atau keputusan; orientasi domain; *outcomes*. *Otonomi* mengacu pada derajat kebebasan institusi dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan struktur kolaborasi. *Proses interaksi* mengindikasikan perubahan orientasi hubungan antar-*stakeholder*. *Pembagian aturan, norma, dan struktur* merupakan aturan dan norma yang disepakati bersama oleh setiap aktor yang berkolaborasi. Aturan dan norma tersebut dipatuhi dan disebarluaskan pada aktor yang lain guna mewujudkan keteraturan. *Aksi atau keputusan* yaitu tindakan atau keputusan yang diambil oleh setiap aktor dalam mengelola kepentingan bersama. *Orientasi domain* adalah ruang lingkup isu yang menjadi fokus kolaborasi. *Outcomes* merupakan hasil dari implementasi proses kolaborasi.

Menurut Gray & Wood (1991) terdapat beberapa teori dalam memahami *collaborative governance*, yaitu *resource dependence theory*, *institutional economics theory*, *strategic management theory*, *microeconomics theory*, *institutional theory*, dan *political theory*. Karakteristik setiap teori dapat dilihat dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan penting pada level organisasi dan level domain. Level organisasi merupakan tingkatan institusi atau kelompok aktor yang terlibat dalam proses *collaborative governance*. Sedangkan, level domain mengacu pada wilayah atau ruang berlangsungnya proses *collaborative governance*. Melalui pertanyaan-pertanyaan tersebut dapat diketahui perbedaan dari setiap variasi teori *collaborative governance*. Pertanyaan-pertanyaan kunci yang dapat diajukan pada setiap teori sebagaimana dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 3.
Pertanyaan-pertanyaan Kunci
dalam Teori Collaborative Governance

Teori	Level Organisasi	Level Domain
<i>Resource dependence theory</i>	Bagaimana ketidakjelasan lingkungan dapat dikurangi tanpa meningkatkan dependensi?	Kapan <i>stakeholders</i> dapat mengadopsi aliansi kolaboratif?
<i>Institutional economics theory</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana setiap aktor dapat mengontrol dan merespon isu yang berkembang? • Apa peranan setiap aktor dalam memecahkan masalah sosial? 	<ul style="list-style-type: none"> • Apa peranan institusi bisnis dan institusi sosial? • Bagaimana responsibilitas diantara aktor?
<i>Strategic management theory</i>	Bagaimana aktor mengatasi masalah dan memanfaatkan peluang dalam lingkungannya?	Bagaimana <i>partner</i> mengelola perilakunya sehingga tujuan bersama bisa dicapai?
<i>Microeconomics theory</i>	Bagaimana organisasi dapat mencapai efisiensi dalam setiap hubungannya dengan organisasi lain?	Bagaimana kolektivitas dapat mengurangi efisiensi dari setiap hubungan antaraktor?
<i>Institutional theory</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mengapa organisasi mengadopsi konfigurasi struktur tertentu? • Bagaimana organisasi mencapai legitimasi dengan aktor lainnya? 	<ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana interaksi aliansi dalam lingkungan institusional? • Apakah aliansi dibentuk oleh

		lingkungan atau sebaliknya?
<i>Political theory</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Siapa aktor yang memiliki kekuasaan dan sumber daya yang dapat mempengaruhi organisasi? • Siapa yang mendapatkan dan tidak mendapatkan keuntungan dari distribusi kekuasaan dan sumber daya? 	<ul style="list-style-type: none"> • Siapa aktor yang memiliki kekuasaan dan sumber daya yang dapat mempengaruhi lingkungan? • Siapa yang mendapatkan dan tidak mendapatkan keuntungan dari distribusi kekuasaan dan sumber daya dalam domain?

Sumber: Gray & Wood (1991: 8)

Dalam proses kolaborasi terdapat berbagai pihak yang harus dilibatkan. Pertanyaannya, siapa yang harus dilibatkan, apa indikator untuk memilih mitra yang tepat dan bagaimana mekanisme pelibatan setiap aktor. Menurut Wood & Gray (1991: 146) pelibatan *stakeholders* dalam proses kolaborasi merupakan persoalan kepentingan. Artinya, setiap pihak yang akan dilibatkan dalam proses kolaborasi tersebut adalah pihak-pihak yang memiliki kepentingan terhadap tujuan dan sasaran yang ingin dicapai melalui proses kerjasama tersebut. Oleh karena itu, dalam mengikutsertakan berbagai aktor perlu diperhatikan kepentingan mereka dalam proses kolaborasi. Pertanyaannya, apakah kepentingan mereka kompatibel atau tidak dengan kepentingan bersama? Kepentingan setiap aktor bisa saja tidak kongruen dengan tujuan bersama, tetapi seiring dengan berjalannya waktu kepentingan tersebut bisa berubah sehingga simetris dengan tujuan aliansi.

Kolaborasi menimbulkan fusi beberapa unit organisasi yang dapat menimbulkan kompleksitas pada dimensi struktural dari proses kolaborasi. Untuk mengantisipasi overlapping antaraktor perlu dirumuskan batasan-batasan agar setiap pihak yang terlibat mengetahui domain dan kewenangannya masing-masing. Secara umum, *collaborative governance* memiliki struktur yang kompleks. Kompleksitas struktural ini harus dikelola agar kepentingan bersama yang dikolaborasikan berjalan dengan efektif. Berkaitan dengan aspek struktural ini, menurut Huxham (2000: 341-346) ada beberapa variabel yang harus diperhatikan dalam mengelola proses kolaborasi. *Pertama*, hubungan kerja antaraktor, berkaitan dengan mekanisme koordinasi dan hubungan kerja antarinstansi dalam relasi kolaborasi. *Kedua*, keanggotaan aktor, menyangkut instansi dan personel yang terlibat dalam proses pengelolaan kepentingan bersama, serta peranan setiap aktor. *Ketiga*, tata kelola dan struktur tugas, yaitu proses manajemen dan distribusi tugas masing-masing aktor dalam proses kolaborasi. *Keempat*, pluralitas, mengacu kepada jumlah partner lintas instansi yang dilibatkan dalam kerjasama. *Kelima*, ambiguitas, berkenaan dengan kejelasan peranan setiap aktor dalam bingkai kerjasama. *Keenam*, dinamika perubahan, berhubungan dengan perubahan yang terjadi pada internal aktor sebagai akibat dari keterlibatannya dalam mekanisme kolaborasi.

Kolaborasi dan jejaring antarpemerintahan diyakini dapat meningkatkan efektivitas program dan pelayanan publik. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Goldsmith & Eggers (2004: 28-38) implementasi kebijakan yang melibatkan multi-aktor mendatangkan manfaat bagi terciptanya spesialisasi, melahirkan inovasi, meningkatkan responsivitas pemerintah, dan menghasilkan efisiensi. Pendapat ini diperkuat oleh Devine, Boyle & Boyd (2011) yang menelaah kelebihan model kolaboratif dalam kebijakan pariwisata olahraga di Irlandia. Dari hasil kajiannya, Devine, Boyle & Boyd (2011) menyimpulkan bahwa model kolaboratif dengan

melibatkan *stakeholders* terkait, memberikan banyak manfaat pada tata kelola industri pariwisata olahraga di Irlandia. Meningkatnya kapasitas tata kelola industri pariwisata olahraga merupakan manfaat yang diperoleh pemerintah lokal, regional dan nasional di Irlandia dari relasi antarkelompok dalam industri pariwisata olahraga.

Network Governance

Konsep mengenai jejaring pemerintahan (*network governance*) berkembang seiring dengan menguatnya teori mengenai tata pemerintahan (*governance*). Berkembangnya teori mengenai *network governance* sebagai akibat dari berkembangnya demokrasi liberal (Sørensen, 2002; Sørensen & Torfing, 2005a; Sørensen & Torfing, 2005b; Klijn & Skelcher, 2007; Torfing, Sørensen & Fotel, 2009; Skelcher, *et. al.*, 2011). Perkembangan demokrasi liberal tidak bisa dipungkiri telah menimbulkan kesetaraan dalam proses pemerintahan. Dalam demokrasi liberal setiap aktor memiliki peranan yang sama untuk mengelola kepentingan bersama (*public interest*). Setiap aktor atau institusi berada pada posisi horizontal dan setara dalam mengatasi masalah bersama (*public affairs*).

Menurut Klijn, Koppenjan & Termeer (1995: 439) *networks* adalah “*more or less stable patterns of social relations between mutually dependent actors which form themselves around policy problems or clusters of resources and which are formed, maintained and change by a series of games*”. Dalam pendapat ini, *networks* dapat dipahami sebagai hubungan timbal balik (resiprokal) diantara berbagai institusi (*stakeholders*) yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan publik. *Networks* menekankan pada struktur organisasi yang longgar dan adanya kepercayaan (*trust*) dalam hubungan antarorganisasi (*inter-organizational*) (Haynes, 2003: 43). Dalam perspektif *networks*, struktur relasi antarorganisasi bersifat lentur dan tidak mengikat sehingga setiap aktor tidak terikat secara permanen dalam proses kerjasama tersebut. Oleh karena sifatnya yang tidak permanen, maka hubungan antarorganisasi diikat oleh kepercayaan.

Konsep ‘*networks*’ sendiri pada mulanya muncul dalam literatur kebijakan publik setelah Hecló (1972) menulis tentang analisis kebijakan. Dalam ulasannya mengenai analisis kebijakan, Hecló (1972) mengungkapkan bahwa tantangan analisis kebijakan dalam membumikan studi kebijakan publik adalah menguraikan jejaring dan relasi antaraktor kebijakan karena kebijakan itu sendiri merupakan entitas yang dinamis. Hal ini sebagaimana diungkapkannya:

“The challenge is not to decompose process or content but to find relationships which link the two, not to reify collectivities into individual deciders but to understand the networks of interaction by which policies result. A perspective which views policy in terms of learning and adaptation offers, I believe, the greatest promise for advances in policy studies which will be both analytic and realistic. This is especially the case if one accepts the earlier view that policy should be defined so as to relate, not simply to direct decisions, but to courses of action through time and outcomes which no one may intend or decide upon” (Hecló, 1972: 106).

Dalam perspektif teori organisasi, teori mengenai *networks governance* berkembang dari teori mengenai jejaring organisasi (*networks organization*) (Jones, Hesterly & Borgatti, 1997). Teori *networks organization* merupakan antitesis terhadap teori organisasi tradisional atau teori intra-organisasional. Dalam teori organisasi tradisional, organisasi diasumsikan sebagai institusi yang otonom dan koheren. Namun, dalam *networks organization* organisasi diposisikan sebagai entitas yang saling berkaitan satu sama lain. *Networks organizations* menolak asumsi ‘vertikalisme’ yang

dibangun oleh teori organisasi tradisional. Hal ini dikarenakan tidak ada organisasi yang murni otonom karena kenyataannya saat ini setiap organisasi saling mempengaruhi. Oleh karena itu, menurut teori *networks organization*, ‘horizontalisme’ merupakan suatu keniscayaan di tengah perubahan lingkungan organisasi.

Konsep mengenai *networks governance* muncul sebagai dampak dari kompleksitas dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan (Klijn & Koppenjan, 2000; Klijn & Koppenjan, 2016). Berkembangnya persoalan-persoalan publik menyebabkan pengambilan keputusan menjadi semakin kompleks sehingga semakin terbuka peluang bagi munculnya pilihan atau alternatif kebijakan yang lebih beragam. Faktor ini yang menjadi alasan keterlibatan berbagai aktor (*stakeholders*) dan institusi dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan. Dalam suatu manajemen kepentingan bersama, bisa saja beraneka aktor yang terlibat dan dengan berbagai kepentingan. Relasi antaraktor dalam proses tersebut bersifat saling tergantung satu sama lain (*interdependence*). Setiap aktor dapat mencapai tujuan masing-masing dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki oleh aktor lainnya. Kesalingtergantungan antaraktor terbentuk melalui pertukaran (*exchange*) sumber daya diantara mereka, seperti sumber daya politik, finansial, dan informasi (Rhodes, 1990; Rhodes & Marsh, 1992).

Konsep *networks governance* mengacu kepada pelibatan aktor *non-state* dalam proses pemerintahan (*governance*) melalui berbagai hubungan dan tata kerja diantara mereka (Torfing, 2005; Börzel & Panke, 2007). Aktor-aktor *non-state* yang terlibat seperti sektor bisnis, *civil society*, dan institusi masyarakat lainnya. Tindakan yang dilakukan oleh politisi dan administrator untuk mengatur dan memfasilitasi tata kelola jejaring pemerintahan ini disebut sebagai ‘meta-governance’, yaitu ‘*regulating [a] self-regulated governance network*’ and aims to enhance the democratic legitimacy of network governance’ (Sørensen, 2006; Sørensen & Torfing, 2007; Sørensen & Torfing, 2009). *Network governance* mengintegrasikan sejumlah aktor interdependen, tetapi dalam pelaksanaannya masing-masing aktor bersifat otonom dalam menegosiasikan kepentingannya, dengan berbasis pada kesepahaman bersama yang dibangun melalui regulasi, norma, dan persepsi (Bogason & Zolner, 2007: 5). Setiap aktor terlibat dalam usaha untuk menghasilkan dan mengkoordinasikan kebijakan melalui aturan yang dibuatnya sendiri (*self-regulation*).

Tabel 4.
Strategi Manajemen Network Governance

Strategi	Persepsi/Interpretasi	Aktor/ Sumber Daya	Institusi/Norma
<i>Game management</i>	<i>Convenanting:</i> Mengeksplorasi persamaan dan perbedaan persepsi antaraktor dan menjajaki upaya untuk menyelaraskan tujuan bersama	<i>Selective 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 peran aktor dalam jaringan yang akan mengkerangkai aktor dalam menentukan nilai yang diperjuangkan	<i>Network activation:</i> Melibatkan aktor-aktor baru atau mengubah posisi dari aktor yang ada; mobilisasi koalisi-koalisi baru	<i>Reinstitutionalism:</i> Mengubah kebijakan, aturan dan sumber daya dalam jaringan secara fundamental

Sumber: Diolah dari Klijn, Koppenjan & Termeer (1995: 442); Klijn & Teisman (1999: 106)

Keterlibatan multi-aktor dalam proses jejaring pemerintahan membutuhkan manajemen atau tata kelola yang tepat. Pertanyaannya, bagaimana strategi mengelola jejaring pemerintahan tersebut sehingga kepentingan bersama dan masalah publik yang dikelola lebih efektif? Untuk mengatur jejaring pemerintahan terdapat dua strategi yang dapat diimplementasikan, yaitu strategi game management yang fokus pada relasi antaraktor dan network structuring yang fokus pada rekonstitusi terhadap struktur dominasi, legitimasi, dan signifikansi (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995; Klijn & Teisman, 1999). Klijn & Teisman (1999: 101) mendefinisikan game management sebagai “an ongoing, sequential chain of (strategic) actions between different players (actors), governed by the players’ perceptions and by existing formal and informal rules, which develop around issues or decisions in which the actors are interested”. Tujuan utama dari game management adalah menyatukan persepsi aktor-aktor yang terlibat melalui aturan atau norma-norma formal dan informal dan mengembangkan keputusan yang menjadi kepentingan bersama. Strategi yang dikembangkan oleh game management mengasumsikan bahwa struktur dan komposisi jaringan relatif given. Para aktor hanya memainkan dan mengembangkan strategi permainannya dalam kerangka aturan, aktor existing, dan sumber daya yang tersedia (Klijn & Koppenjan, 2000: 141).

Strategi network structuring fokus pada upaya untuk melakukan transformasi terhadap struktur jaringan. Asumsi yang dibangun oleh network structuring adalah karakteristik institusional jaringan juga mempengaruhi strategi dan peluang kerjasama antaraktor, upaya untuk mengubah jaringan dapat dilakukan dengan mengubah satu atau lebih karakter institusional dari masing-masing aktor (Klijn & Koppenjan, 2000: 141). Berbeda dengan strategi game management yang lebih menekankan pada strategi pengembangan interaksi antaraktor, strategi network structuring mencoba melakukan perubahan struktural atas kelembagaan jaringan antaraktor. Hal ini dimaksudkan untuk memberi ruang dan memfasilitasi berlangsungnya proses-proses kerjasama dalam berjejaring. Perbedaan antara strategi game management dan network structuring dapat dilihat pada tabel 4.

3. Metode Penelitian

Pendekatan dan Tipe Penelitian

Untuk menemukan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan studi kasus (*case study*) dengan tipe penelitian *eksplanatory case study*. Pendekatan studi kasus digunakan untuk membahas fenomena dan konteks dari kasus yang diamati masih belum jelas (Yin, 2003: 13) dengan menggunakan berbagai data untuk menjawab pertanyaan penelitian secara tepat (Gillham, 2000: 1-2). Kasus yang akan dianalisis dalam penelitian ini, yaitu Perda Kota Batam No. 4 Tahun 2015 tentang pembangunan daerah berbasis daya saing melalui inovasi dan kompetensi.

Teknik Pengumpulan Data

Data di dalam penelitian ini diperoleh dengan teknik wawancara, observasi, dan mengumpulkan data-data sekunder. Wawancara dilakukan dengan beberapa informan yang sudah ditentukan secara *purposeful sampling* (lihat tabel 5.). Sebelum melakukan wawancara, peneliti mempersiapkan pedoman wawancara agar wawancara dapat lebih

terarah. Model wawancara yang dilakukan adalah wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan cara menggali secara mendalam informasi dan data yang diperoleh dari informan penelitian. Informasi dan data yang masih kabur diprobing kepada setiap informan agar diperoleh data dan informasi yang valid. Hasil wawancara direkam dan disimpan, setelah itu dibuatkan transkripnya untuk memudahkan proses analisis dan interpretasi data. Data juga diperoleh dengan cara mengamati gejala-gejala di lapangan yang terkait dengan topik penelitian ini. Gejala-gejala yang diperoleh di lapangan akan dicatat dengan menggunakan catatan lapangan. Di samping itu, teknik dokumentasi juga dipakai untuk mengumpulkan data-data sekunder terkait dengan tema penelitian ini.

Tabel 5.
Informan Penelitian

Organisasi	Nama	Jenis Kelamin	Usia	Lama Keterlibatan
Hotel Golden View	Eci Armawati	Perempuan	22 tahun	2 tahun
Hotel Pacific Palace	Sahabuddin	Laki-laki	40 tahun	2 tahun
PT McDermot	Tomy Franés Kie	Laki-laki	30 tahun	4 tahun
PT Bintang Intipersada Shipyard	Lily	Perempuan	45 tahun	8 tahun
PT Pipamas	Yessy Anggraini	Perempuan	25 tahun	4 tahun
Politeknik Negeri Batam	Fuliza Lubis	Laki-laki	35 tahun	2 tahun
Dinas Tenaga Kerja Kota Batam	Yusbawati	Perempuan	45 tahun	2 tahun
Dinas Pendidikan Kota Batam	Imam	Laki-laki	50 tahun	1 tahun
DPRD Kota Batam (Komisi IV)	Erliza Oktari (Tenaga Ahli)	Perempuan	27 tahun	5 tahun
BP Batam	Jaka Prasetya	Laki-laki	40 tahun	2 tahun

Sumber: Informa

Analisis dan Interpretasi Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mendeskripsikan setiap data yang penting, mengklasifikasikannya atas berbagai kategori dengan cara memberi kode (*coding*), dan menghubungkan antara data yang satu dengan data yang lainnya, serta antara penelitian yang satu dengan penelitian yang lainnya (Dey, 1993: 32). Data-data yang telah dikumpulkan dari lapangan akan disusun berdasarkan kategori tertentu, kemudian data-data tersebut dipilih sesuai dengan kebutuhan analisis dan dikombinasikan kembali. Selanjutnya data-data tersebut akan diinterpretasikan dengan cara memberi arti terhadap hasil atau temuan penelitian, menemukan signifikansi dari temuan-temuan tersebut, mengapa temuan tersebut bisa seperti itu, dan menjelaskan

hasil-hasil penelitian sesuai dengan konteksnya (Patton, 1997: 307). Kemudian, peneliti mencoba mencari makna atas temuan-temuan tersebut dan memahaminya berdasarkan kondisi objektifnya. Dengan melakukan pemaknaan atas temuan-temuan tersebut diharapkan jawaban-jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang diajukan dalam penelitian ini dapat terjawab secara komprehensif.

4. Hasil dan Pembahasan

Collaborative governance dimaknai sebagai hubungan kerjasama yang dihasilkan melalui adanya kemitraan antara pemerintah, masyarakat sipil dan sektor privat (swasta). Mengingat kondisi pemerintah yang harus menyelesaikan banyaknya masalah publik, maka kehadiran konsep kolaborasi pemerintahan ini menjadi sangat penting.

Kolaborasi dalam pembangunan daerah berbasis daya saing di Kota Batam muncul karena ketika itu, kota Batam sedang menyiapkan diri dalam menghadapi MEA 2015 yang menjadi salah satu perhelatan besar negara-negara ASEAN dalam hal pembangunan ekonomi. Bidang yang ditekankan disini adalah peningkatan kualitas sumber daya manusia yang akan dipasarkan setiap negara. Mengatasi hal ini, perda kota Batam No.4 Tahun 2015 dijadikan panduan dalam mewujudkan dan menghadapi persaingan pasar tenaga kerja di ASEAN.

Tidak hanya terpusat dalam penyelenggaraan MEA 2015 saja, kolaborasi diharapkan membawa dampak yang berkelanjutan dimasa mendatang ditengah situasi yang mengglobal dan dinamis. Globalisasi akan terus menjadi alasan sebuah daerah harus berkembang dan bertumbuh terutama dalam hal peningkatan kualitas sumber daya manusia. Kebutuhan-kebutuhan yang tidak pernah berkurang membuat masyarakat khususnya di Kota Batam harus mampu bertahan bahkan semakin maju demi mempertahankan diri dari kuatnya arus globalisasi.

Sumber daya manusia yang produktif perlu perhatian lebih untuk saat ini karena sumber daya manusia menjadi alasan utama untuk menentukan sukses atau tidaknya suatu daerah dalam membangun daerahnya. Sumber daya manusia menjadi alat yang harus terus di gali potensi dan kemampuannya agar masing-masing individu memahami ditempat mana seseorang tersebut harusnya berkembang. Untuk itu, pemerintah dalam hal ini adalah dinas pendidikan dan dinas tenaga kerja harus mampu menjadi “Guide” bagi sumber-sumber daya manusia produktif untuk maju bersama demi personlitas dan solidaritasnya berbakti pada daerahnya. Sumbangsih keahlian dan kemampuan sumber daya manusia ini yang dijadikan alat tempur melawan arus globalisasi yang mendunia serta menghadapi tantangan MEA.

Pendidikan-pendidikan formal, non formal serta lembaga penelitian dan pengembangan memberikan solusi-solusi dalam upaya tersebut. Seperti salah satunya adalah melalui program dalam proses belajar-mengajar di sekolah (sekolah menengah kejuruan) yang mewajibkan siswa-siswinya untuk terjun langsung kedalam dunia usaha ketika melaksanakan kegiatan praktek kerja atau pemagangan. Sekolah-sekolah di Kota Batam telah banyak mencetak tenaga-tenaga ahli yang bekerja di perusahaan-perusahaan atau dunia usaha yang terkemuka di Kota Batam melalui “track record” ketika di masa pemagangan. Banyak dari siswa-siswi yang bekerja di perusahaan-perusahaan tersebut yang tidak diragukan kemampuannya ketika mereka telah selesai dari jenjang pendidikan formalnya dan bergabung di dunia kerja atau dunia usaha tersebut.

Sama halnya dengan pada lembaga penelitian dan pengembangan yang mana dimaksudkan adalah lembaga naungan kementerian Riset dan Teknologi Pendidikan Tinggi (Kemenristekdikti) yaitu Politeknik Negeri Batam. Setiap jurusan didalam proses perkuliahan juga mengharuskan mahasiswa/i untuk mengikuti dan melaksanakan program magang sesuai ketentuan dalam konten kurikulum perkuliahan sebagai bekal nantinya ketika lulus atau telah menjadi alumni. Proses pemagangan ini juga dikendarai dengan adanya kerjasama antara pihak kampus dan pihak swasta. Ada 2 metode yang digunakan dalam pemagangan yang akan diikuti oleh mahasiswa seperti yang dituturkan oleh Bpk.Fuliza selaku Ka.BAUK Politeknik Negeri Batam :

“...kerjasama dengan perusahaan itu terus digagas, dan itu kita banyak kerjasama dengan perusahaan. Kerjasamanya dalam hal apa, banyak..baik penelitian, kemudian nanti kalau ada magang kita tawarkan. Tapi magang itu hanya salah satunya bagian daripada bentuk kerjasama.” (wawancara 14 Juli 2017)

Pernyataan Ka.BAUK Politeknik Negeri Batam mempertegas bahwa hubungan pemerintah dan swasta dalam hal kerjasama pembangunan sumber daya manusia di lembaga tinggi pendidikan ini cukup baik dan berlangsung secara kontinu setiap waktunya terutama dalam hal pemagangan. Kerjasama yang berlangsung dengan kolaborasi ini menegaskan bahwa pihak pemerintah dan swasta adalah satu rantai yang sifatnya saling membutuhkan atau mutualisme.

Bidang penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi antara badan usaha dan perguruan tinggi atau lembaga penelitian dan pengembangan sebagai mana yang dimaksud dalam pasal 17 Perda Kota Batam No.4 Tahun 2015 juga menyebutkan bahwa pemerintah daerah memfasilitasi kegiatan ini dengan sarana dan prasarana berupa technopark yang dilaksanakan berdasarkan kemitraan.

Kemitraan pembangunan daerah berbasis daya saing melalui inovasi dan kompetensi terdiri dari instansi pemerintahan dan tentunya mengikutsertakan pihak swasta sebagai partner dikarenakan pemerintah tidak sepenuhnya mampu menyediakan atau memfasilitasi hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan daerah berbasis daya saing melalui inovasi dan kompetensi tersebut. instansi-instansi pemerintah dan pihak swasta memiliki tugas pokok dan fungsi yang berbeda baik secara organisasinya sendiri maupun dalam kemitraan tersebut.

Fungsi atau peran masing-masing aktor dalam jejaring kemitraan tersebut secara umum memang lebih mengedepankan fungsi dan perannya secara umum dalam masing-masing lembaga tersebut. Secara rinci dan berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, fungsi atau peran aktor adalah :

Tabel 5
Fungsi atau Peran Aktor dalam Kemitraan

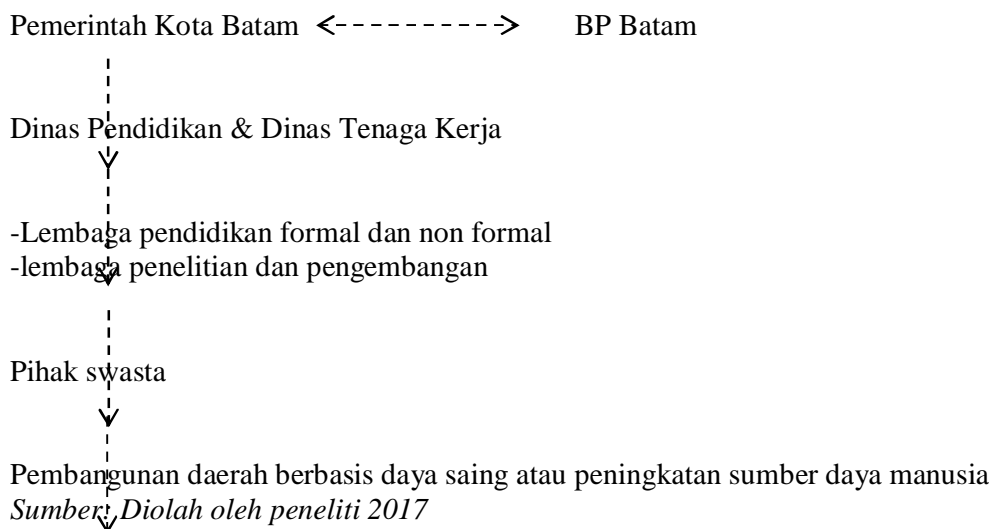
No.	Aktor yang Terlibat	Fungsi atau Peran
1.	Hotel Golden View	Untuk membantu operasional pemagangan baik secara profesional maupun pengalaman.
2	Hotel Pasific Palace	Memberikan ilmu yang berlaku di hotel terkait teknik pelayanan dihotel bagi anak magang.
3.	DPRD Kota Batam	Memformulasikan kebijakan serta mengawasi jalannya kemitraan dalam pembangunan daerah berbasis daya saing.
4.	BP Batam	Membangun dan membangun pulau batam yang secara umum dalam bidang infrastruktur dan menggaet para investor.

No.	Aktor yang Terlibat	Fungsi atau Peran
5.	PT McDermott	Memberikan pengetahuan melalui CSR dari beberapa perusahaan di Batam yang <i>based</i> -nya adalah McDermott. Lalu <i>charity</i> -nya membangun seperti sekolah.
6.	PT Bintang Intipersada Shipyard	Memfasilitasi dan menjadi wadah bagi tenaga kerja untuk bekerja dan memberikan kesempatan bagi anak magang untuk melatih kemampuannya.
7.	PT Pipamas	Membangun sarana dan prasarana umum yang diperoleh ketika perusahaan mendapat keuntungan yang cukup besar.
8.	Dinas Tenaga Kerja Kota Batam	Melindungi tenaga kerja dan memberikan informasi seputar tenaga kerja.
9.	Dinas Pendidikan Kota Batam	Membina dan mengawasi Sekolah-sekolah yang menjalankan kurikulum pemagangan serta menjaga komunikasi dengan perusahaan-perusahaan.
10.	Politeknik Negeri Batam	Mendidik dan memberikan tenaga ahli yang terlatih ketika telah menjadi alumni yang kemudian tersebar di perusahaan-perusahaan di kota Batam.

Sumber : Diolah oleh peneliti dari hasil wawancara 2017

Dari tabel diatas diperoleh informasi bahwa fungsi atau peran aktor dalam jejaring kemitraan pembangunan daerah berbasis daya saing melalui inovasi dan kompetensi sebenarnya didasari oleh tugas pokok dan fungsi masing-masing lembaga atau instansi baik pemerintah maupun pihak swasta. Fungsi atau peran yang khususnya sendiri telah tertuang dalam perda no.4 tahun 2015 yang memang difokuskan untuk menghadapi MEA 2015 dan globalisasi ekonomi.

Manajemen jaringan yang disajikan dalam penelitian ini dirumuskan oleh peneliti sebagai berikut:



Gambar 1. Manejemen Jaringan Pemerintahan

Dari gambar tersebut dijelaskan bahwa jaringan pemerintahan di Kota Batam dimulai dari Pemerintah Kota Batam yang berkolega dengan BP Batam. Kemudian pemerintah Kota Batam memberikan wewenang kepada instansi terkait yaitu dinas pendidikan dan dinas tenaga kerja untuk melakukan pembangunan dan/atau peningkatan kualitas sumber daya manusia kepada lembaga pendidikan formal, non formal serta lembaga penelitian dan pengembangan. Sasaran utama jaringan pemerintahan di kota batam ini adalah siswa dan mahasiswa yang melakukan praktek kerja lapangan atau pemagangan secara formal berdasarkan kebutuhan jenjang pendidikan yang ditempuh untuk menghasilkan fresh graduated yang berkualitas dan berdaya saing dengan tingkat inovasi dan kompetensi yang sebanding dengan tenaga ahli lainnya.

Manajemen jaringan ini menuntut setiap pihak baik pemerintah, swasta dan masyarakat sipil (sumber daya manusia) saling bersinergi dalam upaya pembangunan daerah di Kota Batam untuk mengurangi dan menyelesaikan masalah-masalah publik. Seperti dalam penelitian yang pernah dilakukan oleh Agranof dan McGuire (1998) yang menjelaskan bahwa pemerintah daerah tidak dapat berjalan sendiri dalam setiap tujuan yang akan dicapai terutama dalam hal pembangunan daerah, dengan melalui kemitraan atau kerjasama satu sama lain.

Sebelum diberlakukannya Perda kota batam no.4 tahun 2015, memang telah menjadi kewajiban masing-masing sekolah atau perguruan tinggi kepada peserta didiknya untuk mengikuti program tersebut. Namun, dalam perda tersebut nantinya ketika ada bursa pencari kerja besar-besaran oleh perusahaan-perusahaan besar, siswa dan mahasiswa tidak lagi diragukan kemampuannya oleh perusahaan dan bahkan mungkin perusahaan yang langsung mengambil mereka dengan melihat tingkat kemampuan dan keahlian selama mengikuti pemagangan atau praktek kerja tersebut. Seperti penuturan dari Kepala Pembinaan Bidang SMK Provinsi Kepulauan Riau Bpk.Imam:

“...disaat anak Prakrin, dia bisa men-training anak itu, diajari seperti maunya perusahaan. Setelah setahun paham, dia pinter, dia balek ke sekolah, menyelesaikan studinya, dapat ijazah, dia balik ke dunia usaha it, untung loh dek. Sekolah untung, karena anaknya langsung diterima. Yang satu ini juga untung. Dia merekrut karyawan yang siap pakai.” (wawancara 12 juli 2017).

Praktek kerja lapangan atau yang dominan disebut PRAKRIN di Kota Batam merupakan salah satu upaya yang sejak dulu telah ada hingga saat ini dan bukan semata-mata sebagai bagian dari kurikulum dalam pendidikan namun kini dijadikan sebagai salah satu usaha penting dalam mewujudkan pembangunan daerah.

Sumber daya manusia yang produktif perlu perhatian lebih untuk saat ini karena sumber daya manusia menjadi alasan utama untuk menentukan sukses atau tidaknya suatu daerah dalam membangun daerahnya. Sumber daya manusia menjadi alat yang harus terus di gali potensi dan kemampuannya agar masing-masing individu memahami ditempat mana seseorang tersebut harusnya berkembang. Untuk itu, pemerintah dalam hal ini adalah dinas pendidikan dan dinas tenaga kerja harus mampu menjadi “Guide” bagi sumber-sumber daya manusia produktif untuk maju bersama demi personalitas dan solidaritasnya berbakti pada daerahnya. Sumbangsih keahlian dan kemampuan sumber daya manusia ini yang dijadikan alat tempur melawan arus globalisasi yang mendunia serta menghadapi tantangan MEA.

Pendidikan-pendidikan formal, non formal serta lembaga penelitian dan pengembangan memberikan solusi-solusi dalam upaya tersebut. Seperti salah satunya

adalah melalui program dalam proses belajar-mengajar di sekolah (sekolah menengah kejuruan) yang mewajibkan siswa-siswinya untuk terjun langsung kedalam dunia usaha ketika melaksanakan kegiatan praktek kerja atau pemagangan. Sekolah-sekolah di Kota Batam telah banyak mencetak tenaga-tenaga ahli yang bekerja di perusahaan-perusahaan atau dunia usaha yang terkemuka di Kota Batam melalui “track record” ketika di masa pemagangan. Banyak dari siswa-siswi yang bekerja di perusahaan-perusahaan tersebut yang tidak diragukan kemampuannya ketika mereka telah selesai dari jenjang pendidikan formalnya dan bergabung di dunia kerja atau dunia usaha tersebut.

Sama halnya dengan pada lembaga penelitian dan pengembangan yang mana dimaksudkan adalah lembaga naungan kementerian Riset dan Teknologi Pendidikan Tinggi (Kemristekdikti) yaitu Politeknik Negeri Batam. Setiap jurusan didalam proses perkuliahan juga mengharuskan mahasiswa/i untuk mengikuti dan melaksanakan program magang sesuai ketentuan dalam konten kurikulum perkuliahan sebagai bekal nantinya ketika lulus atau telah menjadi alumni. Proses pemagangan ini juga dikendarai dengan adanya kerjasama antara pihak kampus dan pihak swasta. Seperti yang dituturkan oleh Bpk.Fuliza selaku Ka.BAUK Politeknik Negeri Batam :

“...kerjasama dengan perusahaan itu terus digagas, dan itu kita banyak kerjasama dengan perusahaan. Kerjasamanya dalam hal apa, banyak..baik penelitian, kemudian nanti kalau ada magang kita tawarkan. Tapi magang itu hanya salah satunya bagian daripada bentuk kerjasama.” (wawancara 14 Juli 2017)

Pernyataan Ka.BAUK Politeknik Negeri Batam mempertegas bahwa hubungan pemerintah dan swasta dalam hal kerjasama pembangunan sumber daya manusia di lembaga tinggi pendidikan ini cukup baik dan berlangsung secara kontinu setiap waktunya terutama dalam hal pemagangan. Kerjasama yang berlangsung dengan kolaborasi ini menegaskan bahwa pihak pemerintah dan swasta adalah satu rantai yang sifatnya saling membutuhkan atau mutualisme.

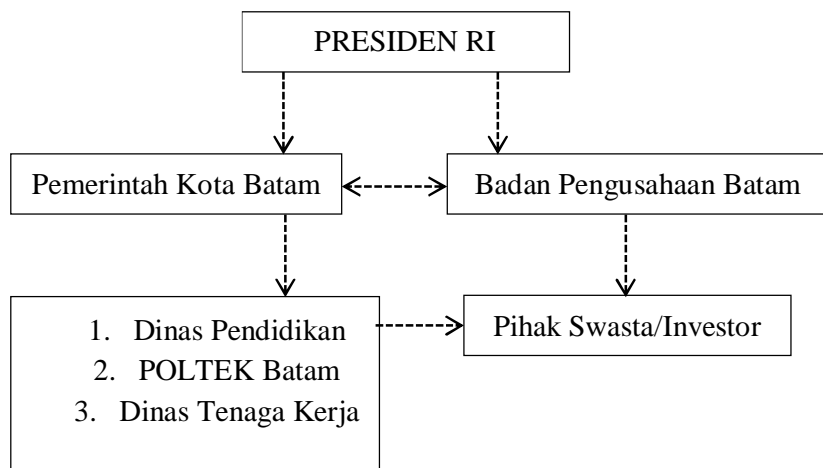
Kampus hasil pengembangan dan binaan BP Batam ini juga menjadi salah satu penyumbang tenaga ahli yang cukup banyak di dunia usaha atau dunia kerja. Seperti yang dituturkan oleh Bpk.Fuliza selaku Ka.BAUK Politeknik Negeri Batam :

“...hampir seluruh alumni politeknik tersebar diseluruh batam. Artinya, secara tidak langsung otomatis memudahkan investor di batam untuk memenuhi tenaga kerja di batam.” (wawancara 14 juli 2017).

Hal ini tentunya menjadi keuntungan bagi Kota Batam sendiri. Para investor baik dari dalam maupun luar negeri tidak perlu lagi merekrut tenaga-tenaga kerja dari luar untuk dipekerjakan, tetapi memakai tenaga kerja atau sumber daya manusia yang telah ada dan kualitasnya tidak diragukan dalam bekerja sesuai bidang dan kemampuannya. Keuntungan yang lebih menguntungkan lagi adalah pemerintah Kota Batam secara tidak langsung dapat memangkas angka pengangguran dan mengurangi jumlah penduduk datang atau baru sehingga mengurangi atau memperlambat jumlah penduduk.

Peraturan Daerah Kota Batam No.4 Tahun 2015 dapat dipahami bahwa instansi-instansi Pemerintahan Kota Batam dapat menjalankan tugas dan fungsi masing-masing serta saling bersinergi membentuk jejaring untuk menyukseskan pembangunan daerah yang berdaya saing dalam hal inovasi dan kompetensi. struktur pemerintahan yang dimaksud tidak berstruktur formal namun tetap disesuaikan dengan hierarki pemerintahan yaitu dari dewan perwakilan rakyat daerah, lalu kepala daerah (walikota) dan selanjutnya dinas-dinas terkait. Struktur pemerintahan ini dimaksudkan agar setiap

instansi pemerintah mampu berkoordinasi dan bertukar informasi dalam upaya pembangunan daerah berbasis daya saing melalui inovasi dan kompetensi. kemitraan yang dimaksud tidak secara gamblang menyebutkan adanya Memorandum of Understanding (MoU) namun tersirat didalam peraturan daerah kota batam no.4 tahun 2015 tersebut. Struktur pemerintahan dalam kemitraan ini dapat di petakan seperti :



Gambar 2. Struktur Pemerintahan dalam Kemitraan

Sumber: diolah oleh peneliti berdasarkan hasil penelitian 2017

Gambar 2 tersebut menjelaskan bahwa PRESIDEN RI memberikan mandat dan tanggungjawab kepada kepala daerah, yaitu walikota batam. Kemudian, berdasarkan catatan sejarah sejak tahun 1973 telah dibentuk suatu otoritas wilayah atau yang disebut Otorita Batam, sebagai kolega dari pemerintah kota untuk pengembangan industri yang kini berubah nama menjadi BP Batam atau Badan Pengusahaan Batam dalam rangka melaksanakan visi dan misi untuk mengembangkan Batam, maka dibangun berbagai infrastruktur modern yang berstandar internasional serta berbagai fasilitas lainnya.

Pemerintah Kota Batam kemudian menyerahkan wewenang kepada dinas atau instansi terkait seperti Dinas Pendidikan, Dinas Tenaga Kerja dan Politeknik Negeri Batam untuk melakukan kerjasama atau kemitraan dalam upaya pembangunan kualitas sumber daya manusia dengan pihak-pihak swasta, sedangkan BP Batam langsung berhubungan dengan pihak swasta. Sesuai dengan visi dari organisasinya BP Batam yaitu menjadikan Kawasan Batam sebagai Kawasan Ekonomi terkemuka Asia Pasifik dan kontributor utama pembangunan ekonomi nasional maka, pihak swasta bisa langsung mengopersional suatu kegiatan usaha tanpa perlu lagi berurusan dengan Pemerintah Kota Batam. Hal ini dikarenakan BP Batam mendapat mandat langsung dari Presiden sebagai atasan atau pimpinannya.

5. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan dari hasil analisis dan pembahasan sebelumnya tentang Kemitraan Pemerintah – Swasta dalam Pembangunan Daerah Berbasis Daya Saing di Kota Batam, dapat disimpulkan bahwa dalam kemitraan tersebut baik pemerintah dan swasta tidak secara “hitam diatas putih” menjalin kerjasama. Hal ini hanya tertuang secara tersirat didalam Peraturan Daerah Kota Batam No.4 Tahun 2015 tentang Pembangunan Daerah Berbasis Daya Saing Melalui Inovasi dan Kompetensi yang mana pemreintah

bekerjasama atau bermitra dengan pihak swasta dalam hal peningkatan, pengembangan dan pembangunan kualitas sumber daya manusia di Kota Batam. Selanjutnya, dalam perda tersebut kerjasama atau kemitraan yang dimaksud adalah dengan mengadakan rangkaian kegiatan atau aktivitas yang dapat menunjang sumber daya manusia di Kota Batam menjadi sumber daya yang inovatif serta kompetitif dengan fokus kegiatan dalam bentuk pemagangan dan pelatihan-pelatihan dibidang pengembangan teknologi.

Munculnya kemitraan ini didasari oleh hadirnya Masyarakat Ekonomi ASEAN atau MEA 2015 dan globalisasi ekonomi yang tanpa batas. namun sebenarnya, pemagangan dan pelatihan-pelatihan dianggap bukanlah suatu bentuk kerjasama atau kemitraan antara pemerintah dan swasta karena menurut hasil wawancara yang dilakukan ketika penelitian, hal tersebut sebenarnya termasuk dalam suatu bentuk keharusan yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta sebagai bentuk apresiasi dan tanggungjawab sebagai wadah sumber daya manusia untuk mengasah kemampuannya untuk menjadi sumber daya yang inovatif dan kompetensif. Dalam kemitraan ini sebenarnya mengarah pada bentuk kemitraan yaitu *Joint Venture Agreement*, yangmana hanya berdasarkan kesepakatan saja. Namun, dari berbagai wawancara yang telah dilakukan untuk menggali data dan informasi terkait hal ini, para narasumber tidak memberikan pernyataan tentang hal tersebut.

Dalam hal kolaborasi dan jejaring antara pemerintah dan swasta juga kurang efektif dalam menjalankan setiap peran dan fungsinya dalam pengimplementasian perda tersebut karena tidak adanya peran atau fungsi yang khusus ketika perda dijalankan. Fungsi atau peran yang dijalankan masih bersifat bawaan dari organisasi atau lembaga yang terkait. Hal ini menjadikan kemitraan dalam membangun sumber daya manusia yang inovatif dan kompetitif tidak berjalan terlalu aktif.

Jika dilihat dari isi Perda itu sendiri masih terlalu luas untuk dipahami maksud dan tujuannya seperti dalam hal pemagangan dan pelatihan yang di tuangkan dalam perda dalam implementasi yang harusnya dilakukan. Pemagangan dan pelatihan selama ini sudah berjalan sejak sebelumnya perda diberlakukan, hal ini menunjukkan bahwa pemerintah setempat sendiri belum mempunyai kegiatan terbaru dalam pelaksanaan perda tersebut. Ini membuat perda tersebut kurang efektif dalam menembak maksud dan tujuan akhir yang ingin dicapai.

Beberapa hal yang dapat disampaikan dan digagas dari Kemitraan Pemerintah – swasta dalam pembangunan daerah berbasis daya saing di Kota Batam yaitu :

1. Dalam hal kemitraan yang terjalin antara pemerintah dan swasta perlu adanya kontrak perjanjian yang khusus dalam pembangunan daerah berbasis daya saing tersebut untuk menunjukkan keabsahan dari jalinan keduanya.
2. Struktur dalam pemerintahan dan manajemen jaringan perlu adanya sikap yang tegas dan jelas dari pemerintah kota batam sebagai pelaksana dari kebijakan. Keberadaan pemerintah kota batam seolah kurang efektif dalam perjalanan perda ini. Biasanya adalah tidak adanya kegiatan baru yang menjadi simbol dari perda tersebut.
3. Kolaborasi dan Fungsi atau peran antar jejaring diantara aktor-aktor tersebut masih sebatas tupoksi masing-masing aktor didalam organisasinya, dalam artian fungsi atau perannya dalam kemitraan tersebut masih terlalu umum dan kurang membidik arah dan tujuan yang ingin dicapai sesuai dalam Perda Kota Batam No.4 Tahun 2015 tentang Pembangunan Daerah Berbasis Daya Saing.
4. Isi dari perda perlu adanya ide atau alternatif khusus yang dibuat dengan membaca situasi dan kondisi yang sedang berlangsung. Perda hanya memuat

konten-konten ide yang sudah ada bahkan menjadi suatu bentuk keharusan yang telah berlangsung selama ini. Diperlukan adanya suatu terobosan baru dalam pemagangan dan pelatihan yang berkaitan dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Daftar Pustaka

- Al Akbar, N. 2012. Jejaring Muhammadiyah: Sebuah Analisis Recovery Bencana Merapi yang Dilakukan Organisasi Muhammadiyah. *Jurnal Sosiologi Islam* 2(2): 49-66.
- Ansell, C. & Gash, A. 2002. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 12(4): 543-571.
- Apeksi. 2015. *Dokumentasi Best Practice Kota-kota Tahun 2015*. Jakarta: Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (Apeksi).
- Bevir, M. 2010. *Democratic Governance*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Bogason, P. & Zolner, M. 2007. Methods for Network Governance Research: An Introduction in P. Bogason & M. Zolner (eds) *Methods in Democratic Network Governance* (pp. 1-20). New York: Palgrave Macmillan.
- Börzel, T. A. & Panke, D. 2007. Network Governance: Effective and Legitimate? in E. Sørensen & J. Torfing (eds) *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 153-168). New York: Palgrave Macmillan.
- Devine, A., Boyle, E. & Boyd, S. 2011. Towards a Theory of Collaborative Advantage for the Sports Tourism Policy Arena. *International Journal of Public Sector Management* 24(1): 23-41.
- Dey, I. 1993. *Qualitative Data Analysis: A User-Friendly Guide for Social Scientists*. London: Routledge.
- Donahue, J. D. & Zeckhauser, R. J. 2011. *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Jones, C., Hesterly, W. S., & Borgatti, S. P. 1997. A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. *Academy of Management Review* 22(4): 911-945.
- Gillham, B. 2000. *Case Study Research Methods*. London: Continuum.
- Goldsmith, S. & Eggers, W. D. 2004. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Gray, B. 1989. *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gray, B. & Wood, D. J. 1991. Collaborative Alliances: Moving from Practice to Theory. *Journal of Applied Behavioral Science* 27(1): 3-22.
- Hanberger, A. 2004. Democratic Governance and Evaluation. *Paper presented at the Sixth EES (European Evaluation Society) Conference in Berlin, Germany, September 30-October 2*.
- Haynes, P. 2003. *Managing Complexity in the Public Services*. Maidenhead, Berkshire: Open University Press.
- Huxham, C. 2000. The Challenge of Collaborative Governance. *Public Management* 2(3): 337-358.

- Klijin, E-H. & Koppenjan, J. 2000. Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance. *Public Management* 2(2): 135-158.
- Klijin, E-H. & Koppenjan, J. 2016. *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge.
- Klijin, E-H & Skelcher, C. 2007. Democracy and Governance Networks: Compatible or Not?. *Public Administration* 85(3): 587-608.
- Klijin, E-H. & Teisman, G. R. 1999. Strategies and Games in Networks in W. J. M Kickert, E-H Klijin & J. F. M. Koppenjan (eds) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (pp. 98-118). London: Sage Publications.
- Klijin, E-H., Koppenjan, J. & Termeer, K. 1995. Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks. *Public Administration* 73(3): 437-454.
- Koppenjan, J. & Klijin, E-H. 2004. *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*. London: Routledge.
- Maryani, R. 2015. Dinamika Institusi dalam Jejaring Kekuasaan Pengelolaan Hutan: Kasus Perubahan Lahan Berhutan di Kabupaten Paser Kalimantan Timur. *Disertasi pada Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor*.
- Mintzberg, H. 1996. Managing Government, Governing Management. *Harvard Business Review* 74(3): 75-83.
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- O'Flynn, J. & Wanna, J. 2008. *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?*. Canberra: ANU E Press.
- Pardomuan, R. A. 2006. Jejaring Kebijakan pada Proses Penyusunan dan Penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2004-2013. *Tesis pada Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada*.
- Patton, M. Q. 1997. *Utilization Focused Evaluation: The New Century Text, 3rd Edition*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Rhodes, R. A. W. 1990. Policy Networks: A British Perspective. *Journal of Theoretical Politics* 2(3): 293-317.
- Rhodes, R. A. W. 1996. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies* 44(4): 652-667.
- Rhodes, R. A. W. 2007. Understanding Governance: Ten Years Old. *Organization Studies* 28(8): 1243-1264.
- Rhodes, R. A. W. & Marsh, D. 1992. New Directions in the Study of Policy Networks. *European Journal of Political Research* 21(1-2): 181-205.
- Skelcher, C., *et al.* 2011. Explaining the Democratic Anchorage of Governance Networks: Evidence from Four European Countries. *Administrative Theory & Praxis* 33(1): 7-38.
- Sørensen, E. 2002. Democratic Theory and Network Governance. *Administrative Theory & Praxis* 24(4): 693-720.
- Sørensen, E. 2006. Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *American Review of Public Administration* 36(1): 98-114.
- Sørensen, E. & Torfing, J. 2005a. Network Governance and Post-Liberal Democracy. *Administrative Theory & Praxis* 27(2): 197-237.
- Sørensen, E. & Torfing, J. 2005b. The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies* 28(3): 195-218.

- Sørensen, E. & Torfing, J. 2007. Theoretical Approaches to Metagovernance in E. Sørensen & J. Torfing (eds) *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 169-182). New York: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E. & Torfing, J. 2009. Making Governance Networks Effective and Democratic through Meta Governance. *Public Administration* 87(2): 234-258.
- Suwitri, S. 2008. Jejaring Kebijakan dalam Perumusan Kebijakan Publik: Suatu Kajian tentang Perumusan Kebijakan Penanggulangan Banjir dan Rob Pemerintah Kota Semarang. *Jurnal Delegasi* 6(3): 1-30.
- Torfing, J. 2005. Governance Network Theory: Towards a Second Generation. *European Political Science* 4(3): 305-315
- Torfing, J., Sørensen, E. & Fotel, T. 2009. Democratic Anchorage of Infrastructural Governance Networks: The Case of the Fermen Belt Forum. *Planning Theory* 8(3): 282-308.
- Warsono, H. 2009. Regionalisasi dan Manajemen Kerjasama Antar Daerah: Studi Kasus Dinamika Kerjasama Antar Daerah yang Berdekatan di Jawa Tengah. *Disertasi* pada Program Doktor Ilmu Administrasi Negara, Universitas Gadjah Mada.
- Wood, D. J. & Gray, B. 1991. Toward a Comprehensive Theory of Collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science* 27(2): 139-162.
- Yin, R. K. 2003. *Case Study Research Design and Methods, Third Editions*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.