

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Setelah Indonesia memasuki masa reformasi pada Tahun 1998, aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi muncul melalui Sidang MPR Tahun 2000. Sidang tersebut menuju pada perubahan yang sifatnya mendasar pada landasan konstitusi bernegara Indonesia melalui pelaksanaan amandemen kedua. Pelaksanaan amandemen kedua yang dilaksanakan pada Tahun 2000 tersebut telah menghasilkan perubahan-perubahan atas batasan pengertian wilayah NKRI dan juga pembagian kekuasaan pemerintah pusat dan daerah yang termanifestasikan dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. Amandemen kedua tersebut berimplikasi pada perubahan tata kelola pemerintahan yang semula sentralistik menjadi desentralistik.

Amandemen konstitusi tersebut menimbulkan perubahan mendasar pada hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk dapat mengelola dan mengolah sumber daya alam secara mandiri sehingga perlu pemerintahan daerah yang profesional, efektif dan efisien. Untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme, pemerintah daerah perlu melakukan perekayasa ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan. Hal tersebut dinyatakan secara logis karena mengingat pada saat ini dan yang akan datang pemerintah menghadapi gelombang perubahan baik yang secara eksternal maupun internal dari dalam masyarakat. Pada sisi eksternal,

pemerintah akan menghadapi globalisasi yang sarat akan kompetisi dan persaingan. Pada sisi internal, pemerintah akan menghadapi masyarakat yang semakin cerdas dan masyarakat yang semakin banyak tuntutan dan kepentingan.

Kebijakan desentralisasi yang diterapkan bertujuan agar dapat mengurangi kepadatan beban kerja pemerintah pusat. Dengan begitu mencegah timbulnya keterlambatan keterlambatan dalam memberikan pelayanan publik dan dapat secara maksimal menyerap aspirasi masyarakat agar lebih efektif, efisien dan tepat sasaran. Ahmad Basarah (2014:1) menjelaskan bahwa besarnya beban pemerintah muncul seiring dengan :

1. Negara mengalami perkembangan dimana kehidupan ekonomi dan sosial menjadi sangat kompleks,
2. Hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyat,
3. Adanya keadaan dan kebutuhan yang nyata baik karena faktor faktor sosial, ekonomi politik dan budaya ditengah tengah dinamika global versus lokal,
4. Terjadinya transisi demokrasi yang mengakibatkan terjadinya berbagai kesulitan ekonomi, dikarenakan terjadinya aneka perubahan sosial dan ekonomi,

Maka melalui otonomi daerah perlu dijadikan momentum untuk mengoptimalkan pembangunan daerah dengan melakukan *adjustment* atau penyesuaian dengan gerak laju globalisasi. Yakni pemerintah daerah perlu melakukan reformasi kelembagaan agar laju birokrasi dapat mengikuti perubahan zaman dengan menerapkan konsep *reinventing government*. Osborne dan Gaebler dalam Huda (2009) menyatakan bahwa konsep *reinventing government* menawarkan prinsip dasar model pemerintahan baru dimasa yang akan datang yaitu

1. Pemerintahan Katalis yakni dalam bekerja fokus pada pemberian pengarahannya produksi pelayanan publik
2. Pemerintah milik masyarakat yang berarti dalam memberi wewenang kepada masyarakat daripada melayani
3. Pemerintahan yang kompetitif
4. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi
5. Pemerintahan yang berorientasi pada hasil
6. Pemerintahan yang berorientasi pada pelanggan
7. Pemerintahan wirausaha yang mampu memberikan pendapatan bukan sekedar membelanjakan anggaran
8. Pemerintahan yang antisipatif yaitu berupaya mencegah daripada memperbaiki
9. Pemerintahan desentralisasi menuju partisipatif.
10. Pemerintahan yang berorientasi pada mekanisme pasar bukan dengan mekanisme administrasi (sistem prosedural)

Namun, dalam perkembangan otonomi daerah tidak selaras dengan konsep *reinventing government* karya Osborne, pemerintah daerah masih menjalankan sebuah kebijakan tidak berdasarkan misi dan orientasi kerja. Studi kasus dalam pemerintahan Kota Semarang sebagaimana dalam hasil penelitian Samsul Ma'arif dkk (2012) yang mengkaji kesesuaian antara indikator kerja dan target, program serta rencana kegiatan dan realisasinya berdasarkan dokumen Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Semarang dengan target tahun 2011 dan Laporan Pertanggungjawaban Walikota Semarang tahun anggaran 2011. Kajian penilaian yang dilakukan dalam kajian kesesuaian ini berupa tingkat capaian kinerja, tingkat keberhasilan capaian, tingkat ketercapaian Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), tingkat kesesuaian realisasi dan tingkat eksistensi data. Adapun hasil rata-rata dari kajian yang telah dilakukan yakni tingkat capaian kinerja 125,06%, tingkat keberhasilan capaian sebesar 77,7% tingkat capaian Rencana Kerja Pemerintah Daerah 111,58%, tingkat kesesuaian realisasi 70,95% dan tingkat eksistensi data 73,7%.

Rata rata tingkat kesesuaian realisasi antara implementasi dari rencana rencana kegiatan dalam RKPD tahun 2011 menunjukkan angka sebesar 70,95%. Hal ini memberikan gambaran bahwa rata rata urusan, kesesuaian antara rencana kegiatan dengan realisasinya maupun sebaliknya, hanya memiliki tingkat kesesuaian realisasi sebesar 70,95%. Adapun rata rata eksistensi data yang mampu memberikan gambaran ketercapaian target indikator kinerja hanya mampu menunjukkan angka 73,70%. Hal ini berarti pada penyajian data dan informasi yang ada masih kurang optimal memberikan gambaran mengenai ketercapaian indikator kinerja.

Dalam penelitian yang sama, hasil dari rekapitulasi kajian juga disusun berdasarkan tipologi, sinkronisasi pada indeks kinerja daerah (IKD) dengan indeks kinerja program (IKP) menunjukkan bahwa terdapat disinkronisasi IKD yang tidak terjawab dalam IKP sehingga perlu disusun program baru atau penyesuaian program dengan prosentase sebesar 35,05%.

Adapun hasil rekapitulasi kajian sinkronisasi IKD dan IKP, menunjukkan bahwa IKD yang tidak terjawab oleh IKP maupun program SKPD sehingga perlu disusun program baru atau dilakukan penyesuaian program yang terdapat pada urusan kesehatan, fokus seni dan budaya, pekerjaan umum, perumahan, penataan ruang, lingkungan hidup, pertanahan, kependudukan dan catatan sipil, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, keluarga berencana dan keluarga sejahtera, urusan sosial, ketenagakerjaan, koperasi dan UKM, penanaman modal, kebudayaan, pemuda dan olahraga, otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, ketahanan

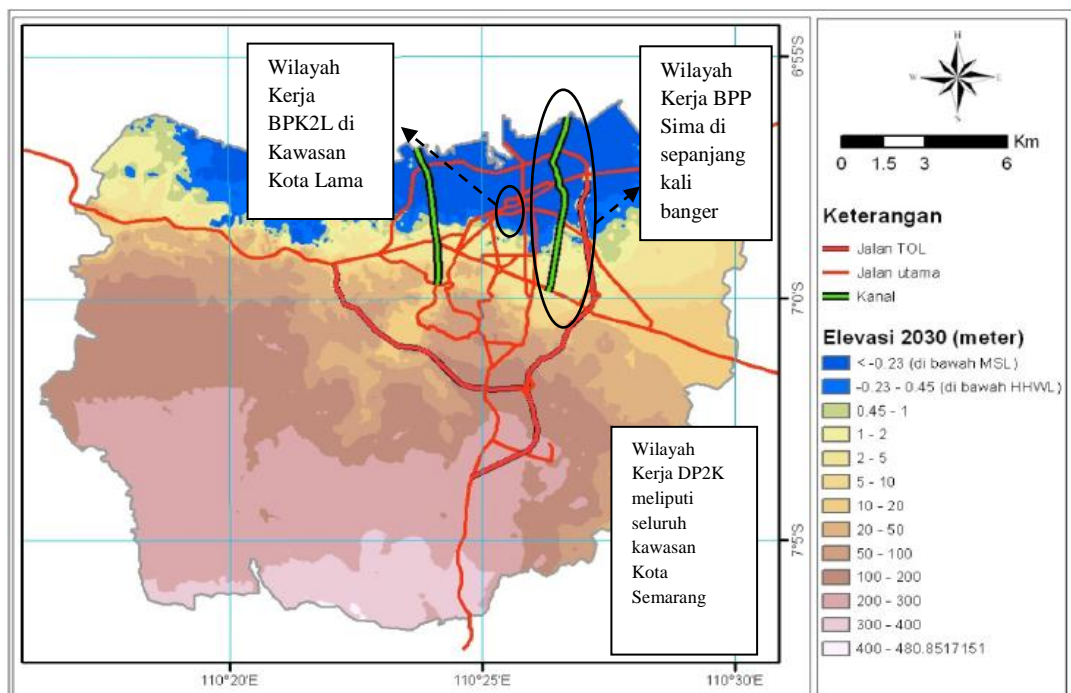
pangan, pemberdayaan masyarakat desa/kelurahan, kemampuan otonomi daerah, fasilitas wilayah / infrastruktur serta sumber daya manusia.

Data-data diatas menunjukkan kompleksitas urusan pemerintahan dan kapasitas pemerintah daerah melalui kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbatas untuk dapat menyelesaikan permasalahan publik. Oleh karena itu diperlukan suatu lembaga yang dapat secara khusus dibentuk untuk menyelesaikan permasalahan publik secara spesifik dan bersifat khusus dan juga tidak terpengaruh kepentingan politik kepala daerah sehingga perlu dibentuk suatu lembaga di luar struktur utama kelembagaan pemerintahan atau yang disebut sebagai kelembagaan non struktural yang memiliki fungsi dan tugas yang melengkapi fungsi dan tugas pemerintah dalam hal penyelesaian masalah publik.

Dalam konteks pemerintahan Kota Semarang, urusan publik yang memiliki kompleksitas yang tinggi terkait masalah tata guna lahan dan bangunan. Karena urusan lahan dan bangunan selalu menjadi polemik mengingat kecepatan urbanisasi yang dicirikan dengan *human settlement* di area-area rawan bencana terutama di kawasan utara Kota Semarang (Wahyu Mulyana dkk, 2013:4), ditambah laju kerusakan alam akibat daya dukung lingkungan yang terus menurun karena telah terjadi kejenuhan populasi penduduk di Kota Semarang (Saratri Wilonoyudho, 2014:118) telah meningkatkan akselerasi permasalahan publik. Terlebih aspek kerusakan secara alamiah dikarena faktor geologis yaitu tanah di kawasan pesisir yang terkenal lunak dan mudah turun juga faktor erosi dan dari aspek perilaku manusia dalam pengambilan air tanah secara berlebihan (Septriono Nugroho, 2013:78 & Soedarsono, 2012:40). Implikasinya adalah

wilayah banjir yang semakin meluas dan parah, bahkan ditahun 2029 terdapat potensi lahan yang tergenang banjir seluas 2672,21 H yang berada di 16 kelurahan di pesisir kota (Nur Miladan, 2009:14) hal ini juga pasti mengancam keberadaan situs bangunan bersejarah peninggalan kolonial yang memiliki nilai historis tinggi (Bakti, 2010:1). Kerugian material dan non-material pun tidak dapat dikatakan sedikit mengingat bencana yang disebabkan karena banjir terjadi secara masif dan dalam rentang waktu yang lama.

Gambar 1.1 Peta Prediksi Genangan Banjir Kota Semarang Pada Tahun 2030 dan Wilayah Kerja BPK2L, BPP SIMA dan DP2K



Sumber :

Diolah dari hasil penelitian L.M Bakti (2010) Kajian Sebaran Potensi Rob Kota Semarang dan Usulan Penanganannya. Undip : Tesis Magister Teknik Sipil.

Peta tersebut menggambarkan bagaimana kondisi alam dapat memengaruhi kompleksitas permasalahan kebijakan di daerah pada masa yang

akan datang. Untuk itulah kajian penelitian ini difokuskan pada kelembagaan non struktural bentukan daerah yang berurusan dengan masalah publik yang sifatnya spesifik tadi. Urusan rekomendasi perencanaan tata guna lahan yang diwadahi oleh para ahli dan akademisi di dalam Dewan Pertimbangan Pembangunan Kota (DP2K), urusan bangunan bersejarah Kota Lama Semarang yang diwadahi Badan Pengelola Kawasan Kota Lama (BPK2L) dan banjir rob melalui pelembagaan Badan Pengelola Polder SIMA (BPPB Sima), ketiga kelembagaan tersebut memiliki *leading sector* pada Bappeda Kota Semarang.

Secara umum, kajian mengenai lembaga non struktural masih sangat terbatas di Indonesia. Secara spesifik, didalam tataran pemerintahan daerah tidak diketemukan penelitian yang membahas mengenai kelembagaan non struktural secara komprehensif. Bahkan didalam konteks literatur internasional, memiliki beragam istilah penyebutan dan nomenklatur yang beragam, hal ini dikaitkan dengan konteks pendekatan terbentuknya kelembagaan tersebut yang berbeda beda disetiap negara, entah itu berdasarkan faktor politik, ekonomi, sosial dan hukum yang melatarbelakanginya. Literatur yang tersaji yang membahas mengenai kelembagaan non struktural di Indonesia pun dibahas melalui pendekatan hukum tata negara oleh para akademisi seperti Jimly Asshidiqie (2011), Luthfi Widagdo Eddyono (2010), Evy Trisulo (2012) dan Ahmad Basarah (2014), itupun beberapa dari mereka membahas dari sisi kelembagaan negara dimana kajian mengenai lembaga non struktural menjadi subkajian untuk mendeskripsikan kelembagaan negara secara general. Sedangkan untuk mengetahui konteks dari sisi administrasi, politik dan kebijakan karya karya




akademisi dari Eropa dan Amerika, seperti Pollit dan Talbot (2004), Van Thiel (2011), Christensen (2005), Bianculli dkk (2013), Moynihan (2006), Oesterroom (2002) dan Kosar (2011) menjadi rujukan meskipun yang perlu diperhatikan, bahwa setiap negara memiliki corak dan karakteristik berdasarkan wilayah negara dan tradisi administrasi kelembagaan masing masing regional sebagaimana 7 karakter kelembagaan meliputi Anglo-American, East Asian, Germanic, Napoleonic, Latin America, Post Colonial dan Scandinavian (Bianculli, 2013:12). Sehingga untuk melihat peran kelembagaan non struktural di tataran daerah di Indonesia perlu memperhatikan konteks kelembagaan sebagai pisau analisisnya.

















Meskipun demikian, perlunya melakukan kajian kelembagaan non struktural ditingkat daerah perlu dilakukan seiring dengan (i) meningkatnya beban kerja pemerintah dalam mengurus urusan publik didaerah juga tuntutan pemerintah pusat sebagai konsekuensi konsensus nasional maupun internasional dalam menindaklanjuti agenda agenda pembangunan yang semakin hari semakin kompleks, (ii) ekspektasi dan *demand* masyarakat akan pelayanan publik yang berkualitas semakin tinggi mengingat populasi masyarakat ekonomi menengah yang cukup besar, (iii) masalah sosial, ekonomi dan politik yang dilatarbelakangi arus urbanisasi perkotaan yang cukup tinggi yang bersifat lintas sektoral (iv) dari aspek usia penduduk, berkembangnya generasi milenial dengan ciri khas muda dengan gaya hidup yang instan dan serba cepat ditambah dukungan fasilitas teknologi dan informasi yang memadai menjadikan peran birokrasi yang masih dikelola secara konvensional akan selalu tertinggal dalam menyediakan pelayanan publik berkualitas.

Oleh karena itu, kelembagaan non struktural sebagai kelembagaan model baru dalam manajemen sektor publik, dimana menggabungkan peran berbagai macam stakeholder kebijakan secara bersama sama melalui kerja lintas sektoral menjadi masa depan baru pengelolaan publik secara kompetitif, berkelanjutan dan berkualitas meskipun tidak lepas dari berbagai tantangan dan hambatan dari internal maupun eksternal diantaranya kurang tersedianya *best practice* kelembagaan serupa agar dapat menjadi contoh daerah mereplikasi kelembagaan dan menguatkan organisasi.

Dalam konteks kota Semarang yang termasuk kedalam kota metropolitan yang strategis yang saat ini sedang mengalami perkembangan ekonomi berkat topangan kegiatan industri dan perdagangan dan telah memicu sejumlah permasalahan publik baru. Permasalahan publik tersebut telah dipetakan oleh Bappeda Semarang kedalam 23 urusan publik per bidang SKPD namun dalam tabel berikut akan disajikan masalah aktual terkait tata guna lahan dan bangunan di Kota Semarang kedalam 7 urusan publik saja yang didalamnya meliputi 33 isu dan permasalahan kebijakan

Tabel 1.1 Isu dan Permasalahan Kebijakan di Kota Semarang Terkait Tata Guna Lahan dan Bangunan Terhadap Tupoksi BPK2L, BPP SIMA dan DP2K

No	Urusan Publik	Isu dan Permasalahan Kebijakan	Keterangan
1.	Pekerjaan Umum	Kualitas sistem drainase yang tidak seimbang dengan perubahan tata guna lahan dan mengakibatkan debit sungai menyempit	 
		Kerusakan jalan yang disebabkan oleh	

		genangan rob dan banjir	
		Pengambilan ABT yang tidak terkendali dan tingginya laju penurunan permukaan tanah	
		Pencemaran sumber air bersih	
2	Perumahan	Tingginya <i>Blocklog</i> perumahan	
		Buruknya kualitas hidup dan lingkungan di pemukiman kumuh	 
		Rendahnya manajemen pengelolaan rusun	
		Ketersediaan fasilitas perumahan masih terbatas	
3	Tata Ruang	Luasan ruang terbuka hijau belum mencapai target sesuai dengan RTR	
		Kurangnya sosialisasi RTR terutama di bantaran sungai dan kawasan rawan bencana	 
		Inkonsistensi RTR	 
		Belum ada penegakkan hukum terhadap pelanggar tata ruang	
4	Perencanaan Pembangunan	Inkonsistensi antara program SKPD terhadap RPJM dan RKPD	
		Rendahnya dana untuk penelitian	
5	Lingkungan Hidup	Penurunan kualitas udara perkotaan	
		Peningkatan volume sampah	 
		Belum optimalnya kegiatan daur ulang sampah dan limbah	
		Banyak galian C ilegal dan rendahnya <i>law enforcement</i>	

		Surat izin pengeboran ABT tidak berperan maksimal sebagai alat pengendali	
		Kurangnya proteksi dan regulasi pemkot terhadap kawasan konservasi	 
		Kurangnya koordinasi antarlembaga dalam mengendalikan dan melindungi kawasan konservasi	
		Ketidakpuasan masyarakat terhadap kondisi taman	
6	Pertanahan	Revitalisasi kawasan yang masih menjadi polemik	 
		Konservasi lahan pertanian hijau menjadi perumahan di Semarang bagian atas	
		Penanganan lahan kritis dan tidak maksimal	
		Konservasi lahan subur dan produktif akibat pembangunan	 
7	Kebudayaan dan Pariwisata	Tingkat hunian hotel yang stagnan	
		Banyak aset bangunan tua bersejarah tak terawat	 
		Hilangnya aset budaya	
		Kurangnya event kesenian dan budaya tradisional	

Sumber :

Diolah dari penelitian Rukuh Setiadi dan Samsul Ma'arif. 2009. Pemetaan Isu dan Permasalahan Utama Pembangunan Kota Semarang Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan. *Jurnal Riptek* Vol. 3 No.1 Hal 28.

Keterangan

- = Isu dan masalah kebijakan yang berkaitan dengan fungsi dan wewenang BPK2L
- = Isu dan masalah kebijakan yang berkaitan dengan fungsi dan wewenang DP2K
- = Isu dan masalah kebijakan yang berkaitan dengan fungsi dan wewenang BPPB SIMA

Masalah yang ada tersebut telah diterapkan berbagai alternatif kebijakan baru oleh pemerintah melalui SKPD terkait dan juga melalui eksperimentasi kelembagaan melalui pembentukan lembaga non struktural yaitu pembentukan Badan Pengelola Kawasan Kota Lama (BPK2L), Badan Pengelola Polder Banger SIMA (BPPB Sima) dan Dewan Perencanaan Pembangunan Kota (DP2K).

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini terbagi kedalam rumusan masalah berdasarkan pertanyaan secara umum yaitu bagaimana peran kelembagaan non struktural dalam rangka ikut serta di dalam tata kelola pemerintahan daerah ? Untuk menjawab pertanyaan tersebut dielaborasi lebih lanjut melalui turunan pertanyaan yang sifatnya khusus dan spesifik dan mengkonstruksikan peran kelembagaan non struktural yaitu

- 1) Bagaimana kedudukan kelembagaan BPK2L, BPPB Sima dan DP2K sebagai lembaga non struktural di Kota Semarang dalam tata kelola pemerintahan ?
- 2) Bagaimana pelaksanaan tugas dan fungsi masing masing kelembagaan BPK2L, BPPB Sima dan DP2K sebagai kelembagaan non struktural dan ketercapaian masing masing kelembagaan terhadap tugas dan fungsinya ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk memberikan dasar teoretis mengenai kajian kelembagaan model baru dalam tata kelola pemerintahan daerah
2. Tujuan secara praktikal yaitu untuk menganalisis peran yang dijalankan BPK2L Semarang, DP2K Semarang dan Badan Pengelola Polder Semarang.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoretis

Perspektif baru dalam mengkaji lembaga non struktural yang belum membahas pada tingkatan daerah otonom. Pembahasan mengenai kelembagaan di tataran pemerintah daerah menjadi penting seiring berkembangnya kemandirian daerah otonomi agar dapat melihat seberapa efektif dan efisienkah kelembagaan dapat bekerja dalam membangun praktik demokrasi di Indonesia.

2. Manfaat Bagi Pemerintah

Melalui penelitian ini pemerintah dapat secara jeli dalam mengevaluasi suatu kelembagaan secara lebih mendalam dan dapat menjadi rujukan untuk mengambil langkah yang tepat dalam urusan evaluasi kinerja organisasi non struktural

3. Manfaat Bagi Masyarakat

Memberikan pengetahuan baru mengenai lembaga non struktural yang mana dalam praktik otonomi sangat berpengaruh dan memberikan andil dalam penguatan demokratisasi. Lembaga Non Struktural yang memiliki kinerja baik dapat menjadikan pegangan masyarakat untuk

1.5 Kerangka Teori

1.5.1 Desentralisasi dalam tinjauan teoretis

Desentralisasi memungkinkan adanya pembagian kewenangan serta terjadinya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah lokal). Menurut Joeniarto dalam Huda (2009:65) menyatakan bahwa desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Termasuk dalam hal pembentukan kelembagaan dan struktur yang dikehendaki untuk mengelola pemerintahan, baik dari sisi internal organisasi perangkat daerah itu sendiri maupun melalui pembentukan kelembagaan yang sifatnya independen, mandiri, khusus sekaligus bekerja sebagai kelembagaan penunjang kelembagaan utama pemerintahan daerah.

Selain otonomi yang dilihat dari aspek manajerial kelembagaan tadi, dalam perspektif politik, otonomi memungkinkan dimilikinya pengaruh dan kekuasaan oleh pemerintah daerah sebagaimana Parson dalam Huda (2009:61) mendefinisikan desentralisasi sebagai pembagian kekuasaan pemerintah dari pusat dengan kelompok lain yang masing masing mempunyai kewenangan ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara. Pendapat yang berbeda dan cukup longgar dalam mendefinisikan desentralisasi disampaikan oleh Rondinelli dan Chemma dalam Huda (2009:62) bahwa desentralisasi merupakan pengalihan kewenangan perencanaan, pengambilalihan keputusan dan administrasi dari pemerintah pusat ke organisasi lapangan, satuan administrasi daerah, lembaga lembaga semi

otonom dan antar daerah (parastatal), pemerintah daerah atau lembaga lembaga swadaya masyarakat.

Aneka bentuk desentralisasi pada dasarnya dapat dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan. Kewenangan untuk merencanakan, memutuskan dan mengatur dari pemerintah pusat ke lembaga lembaga yang lain. Ada empat bentuk utama desentralisasi (Huda,2009:62) yakni

1. Dekonsentrasi, menurut Amran Muslimin (Huda, 2009:65) sebagai pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat alat pemerintah pusat yang ada di daerah.
2. Delegasi ke lembaga lembaga semi otonom atau antar daerah yang berarti delegasi kewenangan untuk mengambil keputusan dan manajemen atas fungsi fungsi khusus kepada lembaga lembaga yang tidak berada dibawah kontrol langsung kementerian pemerintahan pusat.
3. Pelimpahan kewenangan ke pemerintah daerah yang berarti bahwa desentralisasi yang berupaya menciptakan atau memperkuat tingkat satuan satuan pemerintah independen melalui devolusi peran dan kewenangan. Melalui devolusi pemerintah pusat melepaskan fungsi fungsi tertentu atau membentuk satuan satuan baru pemerintah yang berada diluar kontrol langsungnya.
4. Peralihan fungsi dari lembaga lembaga negara ke lembaga swadaya masyarakat yang berarti desentralisasi dilakukan melalui tugas perencanaan dan tanggung jawab administrative tertentu atau peralihan fungsi publik dari pemerintah ke lembaga lembaga sukarela, swasta atau non pemerintahan.

Desentralisasi merupakan cara sebuah rezim atau negara untuk menghadirkan suatu sistem yang lebih mencerminkan nilai nilai demokratis, karena sebagian kewenangan telah diserahkan kepada pemerintah lokal (daerah) untuk terlibat aktif dalam merespon hal hal yang berkaitan erat dengan kehidupan rakyat didaerah. Dalam konteks desentralisasi, Cheema dan Rondinelli dalam Huda (2009:71) berpendapat bahwa penyerahan kekuasaan memiliki karakteristik dasar yaitu:

1. Satuan satuan lokal pemerintah bersifat otonom, independen dan dipandang sebagai perangkat pemerintah yang terpisah yang sedikit atau tidak terpengaruh oleh kontrol dari badan pemerintah pusat
2. Pemerintah daerah memiliki batas batas geografis yang jelas dan diakui secara hukum sebagai tempat untuk melaksanakan kewenangan dan fungsi fungsi publiknya
3. Pemerintah memiliki badan hukum dan kekuasaan untuk memanfaatkan sumber daya demi menjalankan fungsi fungsinya.
4. Devolusi mengandalkan kebutuhan untuk mengembangkan pemerintah daerah sebagai lembaga dalam arti bahwa mereka dipandang oleh warganegara setempat sebagai instansi yang memberikan layanan yang memenuhi kebutuhan mereka dan sebagai satuan satuan pemerintah yang memiliki pengaruh tertentu.
5. Devolusi merupakan kesepakatan hubungan yang berciri timbal balik, saling menguntungkan dan serempak antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yaitu pemerintah daerah memiliki kemampuan untuk berinteraksi secara timbal balik dengan satuan satuan lain didalam sistem pemerintah yang menjadi induknya.

Shabbir Cheema dan Rondinelli dalam Huda (2009:79) menyampaikan bahwa sedikitnya terdapat 14 alasan rasional mengapa desentralisasi diadakan

1. Desentralisasi merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi di masyarakat.
2. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur yang menjadi ciri khas perencanaan dan penyelenggaraan (pembangunan) terpusat di negara negara berkembang yang sebagiannya mengakibatkan konsentrasi kekuasaan, kewenangan, dan sumber daya yang berlebihan di pusat pemerintahan di ibukota negara.
3. Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di Daerah, maka tingkat pemahaman dan sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat didaerah akan meningkat.
4. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya penetrasi yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi Daerah Daerah terpencil atau sangat jauh dari pusat, dimana seringkali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elit lokal dan dimana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.
5. Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan di dalam perencanaan pembangunan

yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah.

6. Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga privat di daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh Departemen yang ada di Pusat.
7. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat dengan tidak lagi pejabat puncak di pusat menjalankan tugas rutin karena hal itu dapat diserahkan kepada pejabat daerah.
8. Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur dimana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasikan secara efektif bersama dengan pejabat daerah dan NGO di berbagai Daerah.
9. Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program.
10. Dengan menyediakan modal alternatif cara pembuatan kebijaksanaan, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elit lokal yang seringkali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan.
11. Desentralisasi dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif dan kreatif.
12. Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik dari pada yang dilakukan oleh pejabat di Pusat.
13. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di Daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijaksanaan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka di dalam memelihara sistem politik.
14. Dengan mengurangi pemborosan karena ukuran (yang besar) yang lekat dengan konsentrasi pengambilan keputusan berlebih di ibukota negara, desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan Pemerintah Pusat dan Daerah ke tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah Pusat karena sudah diserahkan kepada Daerah.

Menurut Agus Santoso (2013:119) lazimnya desentralisasi itu dapat dibagi dalam dua macam yakni

1. Dekonsentrasi (*deconcentratie*) Atau *ambtelijke decentralisatie* yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan ditingkatkan

lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan didalam melaksanakan tugas pemerintahan, misal pelimpahan kekuasaan dan wewenang menteri kepada gubernur

2. Desentralisasi ketatanegaraan (*staatkundige decentralisatie*) atau disebut juga desentralisasi politik yaitu pelimpahan kekuasaan perundang-undangan dan pemerintahan (*regelende en besturende bevoegheid*) kepada daerah daerah otonom di dalam lingkungannya. Didalam desentralisasi politik ini rakyat dengan mempergunakan saluran saluran tertentu (perwakilan) ikut serta dalam pemerintahan, dengan batas wilayah daerah masing masing. Desentralisasi ketatanegaraan dapat dibagi lagi kedalam 2 macam yakni
 - a. Desentralisasi teritorial yakni desentralisasi dengan pelimpahan kekuasaan untuk mengurus rumah tangga daerah masing masing.
 - b. Desentralisasi Fungsional yakni pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus satu atau beberapa kepentingan tertentu. Didalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan kepentingan tertentu tadi diselenggarakan oleh golongan golongan yang bersangkutan sendiri. Berbeda dari
 - c. agus santoso, Irawan Soejito dalam Huda (2009:66) menyatakan bahwa desentralisasi fungsional yaitu pemberian kewenangan dan fungsi pemerintahan negara atau daerah untuk diselenggarakan atau dijalankan oleh suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu.

1.5.2 Kewenangan daerah terkait kebijakan desentralisasi

Dalam perspektif pendayagunaan aparatur negara, sistem desentralisasi pada hakekatnya memberikan kesempatan yang luas bagi daerah untuk membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah dan responsif terhadap kepentingan masyarakat luas. Dalam membangun struktur pemerintahan yang demikian tentu saja tidak lepas dari kewenangan atau urusan yang dimiliki Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah diterangkan mengenai urusan wajib dan urusan pilihan serta kewajiban Pemerintah Daerah. Urusan wajib pemerintah daerah terbagi menjadi 2 yakni Urusan Wajib Pelayanan Dasar dan Urusan Wajib Non Pelayanan Dasar.

- Urusan Wajib Pelayanan Dasar sesuai Pasal 12 ayat 1 UU nomor 23 tahun 2014 yakni :
 1. Pendidikan
 2. Kesehatan
 3. Pekerjaan umum dan penataan ruang
 4. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman
 5. Ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat
 6. Sosial

Sedangkan urusan wajib pemerintahan daerah non pelayanan dasar sesuai Pasal 12 ayat 2 UU Nomor 23 Tahun 2014 yakni :

1. Tenaga kerja.
2. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
3. Pangan.
4. Pertanahan.
5. Lingkungan hidup.
6. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil.
7. Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.
8. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana.
9. Perhubungan.
10. Komunikasi dan informatika.
11. Koperasi, usaha kecil dan menengah.
12. Penanaman modal.
13. Kepemudaan dan olahraga.

14. Statistik.
15. Persandian.
16. Kebudayaan.
17. Perpustakaan.
18. Kearsipan.

Sedangkan urusan Pemerintahan Pilihan sesuai Pasal 12 ayat 3 UU Nomor 23

Tahun 2014 yakni :

1. Kelautan dan perikanan.
2. Pariwisata
3. Pertanian
4. Kehutanan.
5. Energi dan sumber daya mineral.
6. Perdagangan
7. Perindustrian
8. Transmigrasi

Urusan urusan pemerintah daerah tersebut dikelola dan diwadahi oleh Organisasi Perangkat Daerah kota sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 5 ayat 2 UU Nomor 23 Tahun 2014 yakni Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, badan dan kecamatan. Hal ini sesuai dengan pernyataan Irawan Soejito dalam Huda (2009:66) dalam pembagian bentuk desentralisasi, dimana desentralisasi fungsional merupakan pemberian kewenangan dari fungsi negara atau daerah untuk diselenggarakan atau dijalankan oleh suatu organ atau badan

ahli yang khusus dibentuk untuk itu. Namun tidak hanya organisasi perangkat daerah saja yang menjalankan urusan-urusan pemerintahan tadi. Melalui desentralisasi fungsional pemerintah daerah dapat membentuk organisasi diluar organisasi struktural Satuan Kerja dan Perangkat Daerah agar dapat menunjang tugas dan fungsi SKPD terkait. Pembentukan Lembaga Non Struktural memiliki *leading sector* pada SKPD SKPD yang terkait tugas dan fungsinya.

1.5.3 Agensifikasi dilihat sebagai bentuk desentralisasi fungsional

1.5.3.1 Ragam agensi dan karakteristik kelembagaannya

Muncul berbagai macam nama dan istilah ketika kita berbicara mengenai kelembagaan yang eksistensinya berada diluar manajerial pemerintah dan bersifat independen namun memegang otoritas mengelola urusan publik. Hal ini merupakan implikasi dari desentralisasi fungsional yang dimiliki pemerintah daerah yang dapat mendevolusi kewenangannya kepada lembaga diluar pemerintahan. Di Indonesia sendiri, kelembagaan tipe ini diistilahkan dengan sebutan *state auxiliary bodies* (Jimly Ashidique 2011, Evy Trisulo 2012) dan kelembagaan non struktural (Evy Trisulo, 2012) namun diberbagai negara terutama di negara-negara eropa kelembagaan semacam ini termasuk kedalam sebuah agensi (*Agency*) dengan berbagai bentuk dan nama. Smullen dalam Christensen (2005:5) menyebutkan bahwa berbagai variasi bentuk, karakter dan nama agensi dipengaruhi karakteristik negara yang bersangkutan, budaya organisasi, sistem hukum dan sistem politik. Kelembagaan semacam agensi dalam

tata kelola pemerintahan berdiri pada persimpangan antara integritasnya sebagai sebuah institusi regulatif dan dinamika politik internal yang ada, sehingga menimbulkan variasi dimasing-masing negara. Hal ini diungkapkan dalam penelitian Bianculli dkk (2013) mengenai variasi institusi dan tradisi administrasinya pada kelembagaan kelembagaan regulatif di seluruh dunia, dimana penelitiannya menggunakan variabel dimensi sosial yang dilihat dari peran masyarakat sipil, otonomi politik dari kelembagaan pemerintah eksekutif dan otonomi birokrasi terhadap struktur dan kebijakan internal agensi oleh pemerintah, terhadap masing masing kelompok wilayah negara. Hasilnya adalah

Tabel 1.2 Tradisi Administrasi Birokrasi di Seluruh Dunia

<i>Region</i>	Peran Masyarakat Sipil	Otonomi Politik	Otonomi Birokrasi
<i>Anglo-American</i>	<i>Intermediate</i>	<i>Intermediate</i>	<i>Intermediate</i>
<i>East Asian</i>	<i>Weak</i>	<i>Weak</i>	<i>Weak</i>
<i>Germanic</i>	<i>Intermediate</i>	<i>Weak</i>	<i>Intermediate</i>
<i>Latin America</i>	<i>Intermediate</i>	<i>High</i>	<i>High</i>
<i>Napoleonic</i>	<i>Intermediate</i>	<i>High</i>	<i>Intermediate</i>
<i>Post-Colonial</i>	<i>Weak</i>	<i>Weak</i>	<i>Weak</i>
<i>Scandinavian</i>	<i>High</i>	<i>Weak</i>	<i>Intermediate</i>

Sumber:

Diolah dari hasil penelitian Bianculli dkk (2013) The World of Regulatory Agencies Institutional Varieties and Administrative Traditions. Jarussalem : Jarusalem Paper in Regulation & Governance

Indonesia termasuk kedalam kategori negara *East Asian*, dimana semua variabel menunjukkan hasil '*weak*' yang berarti otonomi agensi dapat dikatakan

masih lemah dan peran pemerintah dalam urusan ‘rumah tangga’ agensi masih terlalu dominan, terlebih kapasitas yang kurang memadai dan keterlibatan masyarakat yang belum optimal dalam mendorong terwujudnya *good governance* diantaranya transparansi, keterbukaan dan akuntabilitas pada agensi agensi yang ada. Hal inilah yang membentuk karakter agensi atau kelembagaan non struktural yang ada di Indonesia, dimana masih memerlukan arahan dan *back up* dari kelembagaan utama pemerintahan, belum seutuhnya menjalankan semangat *new public management* yang menawarkan pelayanan publik alternatif terbaik selain yang birokrasi pemerintahan lakukan selama ini untuk masyarakat.

1.5.3.2 Agensi Antara Perkembangan Teoretis dan Praktiknya

Agensi diberbagai negara dideskripsikan beragam mulai dari *Non departemental public bodies* di Inggris, *hybrids organization and quangos* di Amerika, *fringe bodies, non-majority institutions, quasi-autonomous public organization and distributed public governance* (Greve et al. 1999, Flinder 2004 dalam Christensen 2005:5). Dalam narasi besar perkembangan administrasi publik di Eropa, agensi dalam pengertian Talbot yang dikutip oleh Van Thiel (2011:17) merupakan suatu organisasi yang secara struktural dipisahkan dari pemerintah dan beroperasi dalam kondisi yang lebih mirip dengan bisnis daripada birokrasi pemerintahan namun memiliki macam variasi dalam melakukan pengelolaan keuangan, personalia dan manajemen.

Pengertian berbeda namun lebih komprehensif diungkapkan oleh Budi Waluyo (2016:1) dimana menyebut agensi sebagai

a set of institutions, or structure, for delivering public services proposed by government actors and has certain degree of autonomy from their respective ministry in policy decision making and over personel, financial and managerial matters including business plan and budget, accounting system, costing system and organization structure.

Namun, Pollitt yang dikutip Van Thiel (2011) memaparkan pengertian yang lebih kontekstual dan tepat bagi agensi yang dimaksud dengan menyebutkan *agencification refers to the creation of semi-autonomous agencies that operate at arms' lenght of the government, to carry out public task like service, policy implementation and/or regulation.*

Terkait dengan urusan tata kelola pemerintahan, agensi yang memiliki otonomi dari kelembagaan utama pemerintah, terutama oleh menteri atau kepala daerah melalui SKPD, dapat membuat aturan atau kebijakan terkait personalia, keuangan dan manajerial kelembagaan, dan Christensen (2015:6) menambahkan bahwa sekalipun memiliki otonomi namun tidak serta merta independen karena kekuatan politik lembaga eksekutif ikut berperan dan bertanggung jawab dalam aktivitas kelembagaan mereka. Kelembagaan yang otonom berbeda konsep dengan kelembagaan independen bila hal ini dilihat dari sisi manajerial dan hukum sekaligus. Terdapat variasi otonomi yang mungkin ada karena perbedaan dimensi disetiap organisasi. Beberapa agensi memiliki otonomi pada aspek pembuatan kebijakan dan manajerial kelembagaan disisi lain terdapat agensi yang memiliki otonomi dalam aspek struktural, keuangan dan legal (Verhorst dkk 2004, Christensen 2001 dalam Christensen 2005:6). Karena konsep otonomi agensi bersifat multidimensional dan tidak dapat begitu saja dikaitkan dengan status legal formal agensi (Christensen, 2005:6), yang perlu dipahami adalah

agensi dengan status legal formal yang sama belum tentu sama bahkan dapat dikatakan bervariasi substansinya dalam menjalankan otonomi.

Studi komparatif yang telah dilakukan di negara-negara Eropa, melalui pengamatan keberadaan agensi dalam menjalankan peran dan fungsinya, didapati sebuah tipologi model agensi yang dapat dipakai sebagai fondasi dalam menentukan permodelan mana yang tepat dan pola agensi seperti apa yang dipakai. Tipologi ini dikembangkan pertama kali oleh Pollit dan Bouckaert (2004) dan selanjutnya diperbarui oleh Van Thiel (2011:11) dengan mengemukakan 5 model yaitu

Tabel 1.3 Tipologi dan Pola Agensi

Tipologi Kelembagaan Agensi	Pola agensifikasi
<i>Maintenance</i> Peran pemerintah yang kuat	Preferensi untuk desentralisasi dan bukan agensifikasi. Rendahnya jumlah agensi dengan tingkat kebebasan rendah dan ditetapkan secara berkala
<i>Decentralized modernizers (Modernization I)</i> Peran pemerintah masih kuat namun mengutamakan pemberian pelayanan yang terdesentralisasi	Tradisi agensifikasi yang sudah berlangsung lama dengan tingkat otonomi dan agensi yang tinggi dari berbagai jenis. Reformasi baru ini tidak bertujuan untuk mengurangi jumlah agen namun melakukan <i>reshuffle</i> terhadap jenis lembaga
<i>Centralized corporatists (Modernization II)</i> Peran pemerintah masih kuat namun memberikan pelayanan publik yang diserahkan kepada pihak swasta	Korporatisasi lebih diutamakan daripada agensifikasi, <i>steering</i> pemerintah pusat yang kuat (melalui pendekatan programatik dan legalistik). Banyak lembaga tipe hukum berbasis swasta, dan pengaturan pendanaan dan tata kelola yang beragam.

<p><i>Modern minimizers</i></p> <p>Mengarah pada pengurangan peran negara</p>	<p>Reformasi skala besar dan agensifikasi kembali cepat setelah jatuhnya komunisme, pemerintahan yang terbatas dan begitu tingginya tingkat otonomi untuk lembaga (tidak ada pendekatan secara programatik karena begitu banyak jenis)</p>
<p><i>Marketization</i></p> <p>Pengenalan secara besara besaran mekanisme sistem pasar</p>	<p>Privatisasi dan agensifikasi pada kondisi pasar dimana agensifikasi dilakukan dalam skala besar dengan tingkat otonomi yang sangat tinggi</p>

Sumber :

Dikutip dari Sandra Van Thiel. 2011. Comparing Agencification in Central Eastern European and Western European Countries : Fundamentally Alike in Unimportant Respects. Rotterdam : Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue hal.15

Meskipun berbagai negara memiliki sejumlah istilah dan sebutan dikarenakan perbedaan dari segi sistem pemerintahan, administrasi, hukum dan budaya organisasi, namun Donald P Moynihan (2006:1030) memandang terdapat benang merah atas ide dasar berkembangnya suatu agensi disemua negara, hal ini sebagaimana dipaparkan sebelumnya oleh Colin Talbot (2004:6) mengenai tiga ide dasar tersebut yaitu

1. *Structural disaggregation and/or the creation of task organizations* (pemisahan struktur dan atau penciptaan organisasi atau tugas)
2. *Performance contraction which means some form of performance target setting, monitoring and reporting* (Kontrak kinerja yang berbentuk penetapan target kinerja, pemantauan dan pelaporan)
3. *Deregulation or more properly reregulation of control over personnel, finance and other management matters* (Deregulasi atau lebih tepat meregulasi ulang pengendalian atas masalah personalia, keuangan dan manajemen lainnya)

Meskipun demikian, dalam praktiknya, peran otonomi agensi kurang begitu memiliki pengaruh dibandingkan kekuatan kelembagaan utama, Carpenter dalam Christensen (2015:6) berargumen bahwa sedikitnya terdapat tiga kondisi dimana agensi dapat dikatakan dapat memiliki otonomi jika terjadinya diferensiasi politik dari eksekutif politik, kapasitas yang memadai dari organisasi independen tersebut, dan memiliki legitimasi politik yang dihasilkan dari reputasi organisasi yang kuat dan tertanam dalam basis kekuatan independen.

1.5.4 Lembaga Non Struktural bentuk lain dari agensi

Agensi dan beragam istilah penyebutannya di Indonesia, banyak dikaji oleh akademisi berlatar belakang keilmuan hukum seperti Jimly Ashidique (2011), Lutfi Widagdo Eddyono (2010), Evy Trisulo (2012) dan Ahmad Basarah (2013) sehingga memiliki pengaruh dalam pengistilahan kelembagaan dan definisi yang disajikan kedepan. Hal inilah yang menjadikan Lembaga Non Struktural menjadi bahan perdebatan di kalangan akademisi mengenai kategorisasi kelembagaan, karena dapat dilihat melalui kacamata yang berbeda, apakah disebut sebagai lembaga non struktural dari segi hukum ataupun administrasi publik, karena hal ini nantinya berbeda. Dimulai dari penamaan ‘lembaga non struktural’ itu sendiri, berpretensi mengaitkan kepada hal hal yang dibentuk secara hirarkis, berbentuk legal formal dan berada diluar struktur baku kelembagaan yang telah ada.

Padahal lahirnya kelembagaan dapat dilihat dalam beragam perspektif dan memiliki beragam dimensi mulai sosio, ekonomi dan politik seperti (i) perspektif rasional ekonomi yang mewakili kepentingan umum dan *interest group* (Christensen&Laegreid, 2005:8) sejauh apa kelembagaan mampu mewakili

kepentingan publik dan kelembagaan yang seperti apa yang dapat mewakili kepentingan umum, (ii) perspektif struktural keorganisasian berdasarkan teori *bounded rationality* (Christensen 2005:10) dimana menganggap pembuat kebijakan atau birokrat tidak cukup waktu dan perhatian untuk menjawab semua tujuan kebijakan, alternatif-alternatifnya dan konsekuensi yang ditimbulkan sehingga lahirlah organisasi baru dan perspektif teori institusional (Di maggio, 2003:150) dimana terdapat faktor faktor eksternal yang membentuk kelembagaan diantaranya pengaruh tekanan politik dan legitimasi, pengaruh tekanan dari para profesional dan para ahli serta adopsi kelembagaan lain ketika dari segi internal kelembagaan belum memiliki fondasi yang kuat.

Namun yang perlu dipahami dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, pendekatan legalistik formal masih memegang peranan kuat dalam pembentuk kelembagaan karena andil pemerintah juga masih sangat kuat dalam eksistensi lembaga non struktural sehingga melalui instrumen hukumlah kelembagaan dapat bergerak dan dari instrumen hukumlah kelembagaan non struktural terdefiniskan. Istilah non struktural dalam kajian ini mengacu pada suatu kelembagaan yang eksistensinya diluar struktur dasar hukum pembentukan kelembagaan utama yang telah disebutkan didalam Undang Undang Dasar. Meskipun begitu, tetap disebut sebagai kelembagaan konstitusional karena dibentuk oleh hukum sipil untuk menandai urusan urusan publik. Sehingga istilah penyebutan lain, bukan menjadi persoalan mengingat konteks keindonesiaan yang dipakai bukan menggunakan konteks negara lain.

Sedangkan dari kaca mata ilmu administrasi, kelembagaan non struktural masih dapat dipertentangkan terkait fungsi dan kewenangannya dalam ranah publik. Pada konteks ini, mungkin dapat dikategorikan sebagai lembaga negara berdasarkan dasar hukum pembentukannya namun dari segi fungsi kelembagaan ini termasuk kelembagaan yang dikategorikan sebagai kelembagaan independen. Sebagaimana pertentangan akademis mengenai Komisi Pemberantasan Korupsi apakah termasuk kelembagaan negara atau kelembagaan independen diluar pemerintahan. Sehingga dapat digunakan kedua tinjauan secara bijak agar mampu menyajikan perspektif yang lebih luas terkait model kelembagaan yang masih terbilang baru diranah tata kelola pemerintahan.

Di Indonesia terjadi penyebutan nama yang berbeda, selain disebut sebagai komisi, lembaga ini juga disebut sebagai Organisasi Independen. Bahkan penyebutan Organisasi Independen adalah sebutan nama LNS yang telah dipublikasikan melalui media massa (LAN, 2006:7). Lembaga Administrasi Negara sebagai lembaga yang bertugas di bidang keadministrasian negara menyebutkan bahwa Organisasi Independen dibentuk untuk melaksanakan tugas tugas tertentu dalam rangka penyelenggaraan negara atau instansi pemerintahan yang ada, yang bersifat mandiri dan bebas dari campur tangan pemerintahan atau pihak pihak lainnya, kecuali untuk hal hal yang secara tegas diatur oleh peraturan perundangan seperti pembentukan dan anggarannya (LAN,2010:6). Organisasi Independen menurut LAN (2010:6) memiliki karakteristik :

1. Keberadaannya didasarkan peraturan perundang undangan

2. Melaksanakan tugas tugas tertentu dalam rangka penyelenggaraan negara yang bersifat mandiri dan tidak dilakukan oleh lembaga negara atau instansi pemerintahan yang ada
3. Pembiayaan dari anggaran pendapatan dan belanja negara
4. Nomenklatur organisasi independen dapat disebut komisi atau nama lain yang lebih sesuai.
5. Kedudukan
 - a. Berada diluar organisasi pemerintahan
 - b. Bertanggung jawab kepada masyarakat
 - c. Tidak memihak kepada institusi/individu tertentu dan tidak dapat diintervensi
6. Tugas
 - a. Melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan kebijakan dalam bidang urusan pemerintahan tertentu
 - b. Melaksanakan tugas dalam bidang urusan pemerintahan negara tertentu yang tidak dilakukan oleh lembaga negara atau instansi pemerintahan yang ada
7. Wewenang
 - a. Mengajukan pertanyaan dan pernyataan pendapat
 - b. Melakukan pemeriksaan
 - c. Melakukan monitoring dan klarifikasi
 - d. Memberikan rekomendasi
 - e. Memberikan informasi kepada media massa
8. Susunan organisasi
 - a. Susunan keanggotaan organisasi independen dapat terdiri dari: Ketua dan Wakil Ketua, unsur anggota dan sekretariat sebagai unsur penunjang.
 - b. Keanggotaan organisasi independen dapat berasal dari misalnya tokoh agama, tokoh masyarakat, anggota lembaga swadaya masyarakat dan kalangan perguruan tinggi.

Menurut LAN (2010:20) dan juga Evy Trisulo (2012:45), dalam menjalankan fungsinya, LNS terbagi kedalam 3 kategorisasi yakni:

1. *Legislative Primary*, yaitu lembaga non struktural yang masuk pada ranah legislative dan berfungsi sebagai pengawas dan perumus kebijakan tertentu yang memerlukan sifat independen agar kebal terhadap pengaruh pihak atau kepentingan manapun. Beberapa LNS yang berada diranah dan level ini juga melaksanakan tugas tugas operasional yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Contohnya adalah Komisi Pemberantasan Korupsi dimana menjalankan fungsi penindakan dan pencegahan korupsi sesuai amanat Undang Undang Tindak Pidana Korupsi dan UU KPK.

2. *Executive Primary*, yaitu Lembaga non struktural yang masuk dalam tanah eksekutif dan berada pada level primary (utama) yang memiliki fungsi pelaksanaan bidang tertentu yang memerlukan sifat independensi dalam pelaksanaan tugasnya.
3. *Executive Auxiliary*, yaitu lembaga non struktural yang masuk dalam ranah eksekutif pada umumnya berada pada level auxiliary (tambahan). Pada kategori ini LNS masih dikategorikan menjadi fungsi koordinasi (*coordination*) dan fungsi rekomendasi (*advisory*)
 1. *Auxiliary Coordinating*, LNS yang bertugas untuk melakukan koordinasi dalam melakukan fungsi dan tugasnya, dan beranggotakan gabungan antara elemen eksekutif yang dapat berisikan gabungan antardepartemen dengan masyarakat sipil yang berisikan akademisi atau *interest group*
 2. *Auxiliary Advisory*, LNS yang bertugas untuk melakukan saran dan pertimbangan agar dapat melakukan perumusan pada bidang terkait. Oleh karena itu, lembaga lembaga tersebut selain disebut sebagai *authority state's organ* juga disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies* atau lembaga yang menjalankan fungsi campuran atau *mix function*.

Berdasarkan pendapat Yves Meny dan Andrew Knapp dalam Evy Trisulo (2012:27), terdapat kekuasaan keempat yakni lembaga lembaga independen. Lembaga independen ada karena kecenderungan dalam teori administrasi untuk mengalihkan tugas tugas yang bersifat *regulative* dan *administrative* menjadi bagian tugas independen.

Sebagaimana dikutip oleh Adler, menurut Jennings dalam Evy Trisulo (2012:27) terdapat beberapa alasan yang melatarbelakangi dibentuknya lembaga-lembaga penunjang, alasan alasan tersebut yakni :

1. *The need to provide cultural or personal service supposedly free from the risk of political interference.* Berkembang kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya atau pelayanan yang bersifat personal yang diidealkan bebas dari risiko campur tangan politik,
2. *The desirability of non-political regulation of markets.* Adanya keinginan untuk mengatur dinamika pasar yang sama sekali bersifat non-politik,
3. *The regulation of independent professions.* Keperluan mengatur profesi profesi yang bersifat independen seperti dibidang hukum kedokteran,

4. *The provision of technical service.* Kebutuhan untuk mengadakan aturan mengenai pelayanan pelayanan yang bersifat teknis (*technical services*)
5. *The creations of informal judicial machinery for setting disputes.* Terbentuknya berbagai institusi yang berfungsi sebagai alat perlengkapan yang bersifat semi-judisial untuk menyelesaikan berbagai sengketa di luar peradilan sebagai *alternative dispute resolution* (ADR),
6. *The public ownership of key sectors of the economy is desirable in itself.* Kepemilikan oleh publik di bidang bidang ekonomi atau sektor sektor tertentu dianggap lebih tepat diorganisasikan dalam wadah organisasi tersendiri, seperti yang banyak dikembangkan akhir akhir ini berupa gagasan pembentukan Badan Hukum Milik Negara (BHMN)

Karena demikian banyak jumlah dan ragam corak lembaga lembaga ini, oleh para sarjana bisa dibedakan antara lain dengan sebutan *agencies, institutions* atau *establishment* dan *quango's (quasi autonomous non governmental organization)*. Dari segi tipe dan fungsi administrasinya, oleh Yves Meny dan Andrew Knapp dalam Trisulo (2012:44) secara sederhana juga dibedakan adanya tiga tipe utama lembaga-lembaga pemerintahan yang bersifat khusus yaitu

1. *regulatory and monitoring bodies* atau disebut sebagai badan badan yang melakukan fungsi regulasi dan pemantauan.
2. *those responsible for the management public services* atau disebut sebagai badan badan yang bertanggung jawab melakukan pengelolaan pelayanan umum
3. *those engaged in productive activities* atau disebut sebagai badan badan yang terlibat dalam kegiatan kegiatan produksi.

Selain itu, menurut dalam adler yang dikutip Ahmad Basarah (2013:5) kedudukan hukum atas kelembagaan nonstruktural dibagi kedalam 5 klasifikasi yakni:

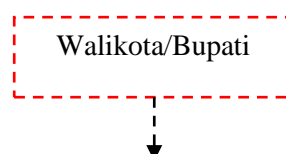
1. *Most are statutory and have separate legal identity, Their powers and duties depend entirely on the particular statute*
2. *Some are created by administrative actions*
3. *Some are created by contract agreement within an organization*
4. *Some are entirely voluntary creations whose members have non special legal*

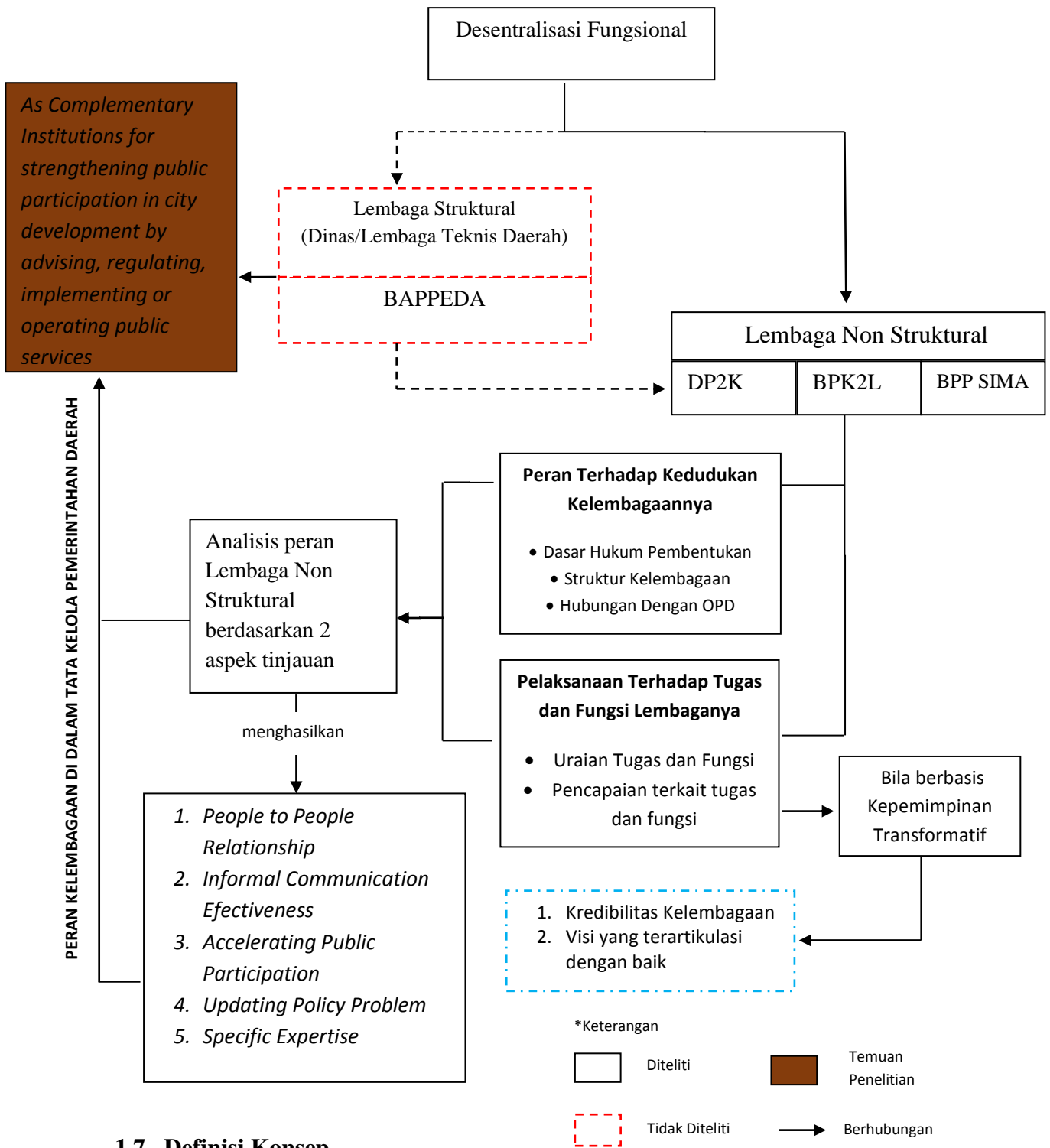
5. *Some are ordinary companies in which the government has acquired substantial shareholdings*

Selain Alder, Gery Stoker dalam analisisnya mengenai kemunculan lembaga lembaga pembantu yang ia sebut sebagai *non-elected agency* di Inggris, membagi kedalam beberapa klasifikasi (Evy Trisulo, 2012:27) :

1. *Central government's arm's length agency*
2. *Local Authority implementation*
3. *Public/Private partnership organization*
4. *User Organisation*
5. *Inter-governmental forum*
6. *Joint board*

1.6 Kerangka Konseptual





1.7 Definisi Konsep

Definisi konsep adalah mendefinisikan suatu konsep atau konsep lain (Kerlinger,1998:112) atau dengan kata lain definisi konsep

merupakan makna lain dari kata yang digunakan untuk menjelaskan variabel dengan menggunakan persamaan katanya (Duna,1998:517). Adapun definisi konsep dalam penelitian ini adalah

1. Desentralisasi Fungsional, menurut Irawan Soejito dalam Huda (2009:66) yaitu pemberian kewenangan dari fungsi pemerintah negara atau daerah untuk diselenggarakan atau dijalankan oleh suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu.
2. Lembaga Non Struktural, yakni lembaga yang berada diluar fungsi utama pemerintahan maupun menggabungkan fungsinya sekaligus diantara fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dibentuk dalam rangka untuk melaksanakan tugas tertentu, yang bersifat khusus dan spesifik yang tidak dilaksanakan oleh organisasi pemerintahan sebelumnya akan tetapi saling terkait (komplementer) tugas dan fungsinya dengan organ pemerintah dengan sumber pembiayaan oleh negara dan sumber pendapatan lain yang sah. Non Struktural sendiri merujuk pada suatu bentuk diluar struktur hukum pembentukan lembaga utama pemerintahan yang disebutkan dalam UUD yang menjadi landasan eksistensi sebuah kelembagaan.
3. Peran Kelembagaan, yang dimaksudkan didalam penelitian ini merupakan aspek dinamis dari kedudukan (status) yang dimiliki oleh kelembagaan, apabila kelembagaan telah melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukan hukumnya maka kelembagaan tersebut dinyatakan telah menjalankan suatu peranan. Didalam penelitian yang dikonstruksikan disini, peranan yang dimaksud terkait dengan dua hal yaitu pada aspek

kedudukan kelembagaan dan tugas-fungsi kelembagaan beserta pencapaiannya.

Peran kelembagaan disini, pada konteks posisi kedudukannya didalam tata pemerintahan Kota Semarang dan dapat ditinjau dari dasar hukum pembentukan dan interaksinya dengan kelembagaan pemerintahan sebagai partner kerja. Kedudukan dapat berarti posisi, sehingga kedudukan kelembagaan diartikan sebagai posisi kelembagaan didalam suatu sistem tata kelola. Hal ini mengandung artian bagaimana menempatkan kelembagaan berdasarkan tugas dan fungsinya yang telah diamanatkan didalam dasar hukum pembentukannya dan seperti apa hubungan dengan kelembagaan lain yang mengandung konsekuensi kepemilikan status kelembagaan non struktural secara vertikal ataupun horizontal terhadap kelembagaan lain dan dapat juga dinyatakan sebagai kelembagaan subordinasi atau koordinasi.

Kedua peran kelembagaan berdasarkan pelaksanaan tugas dan fungsi yang dijalankan, dalam terjemahan kamus Cambridge Dictionary tugas dinyatakan sebagai satu bidang pekerjaan yang harus dilakukan, terutama yang dilakukan secara teratur, mengandung keengganan atau dengan susah payah dilakukan sehingga dalam konteks pengertian istilah tugas kelembagaan ialah suatu bidang pekerjaan yang harus dilakukan berdasarkan penetapan yang sah dan terlegitimasi.

Sedangkan fungsi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai manfaat atau kegunaan atas suatu hal. Dalam konteks

fungsi kelembagaan, istilah tersebut berarti kelembagaan yang dibentuk telah melekat kegunaan dan manfaat pembentukannya. Dapat juga dipahami sebagai tujuan kelembagaan dibentuk. Agar fungsi berjalan baik maka perlu dilekatkan tugas kepada lembaga. Begitupun agar tugas berjalan secara optimal maka tujuan dibentuknya kelembagaan haruslah jelas. Untuk itulah mengapa tugas dan fungsi saling melengkapi dan mengisi sehingga dapat juga dipahami pengistilahan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) sebagai suatu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Tugas dan fungsi yang dijalankan akan menghasilkan apa-apa saja yang telah dilaksanakan sebagai bagian dari wujud pencapaian atas suatu hal yang telah diamanatkan yang telah melekat didalam pembentukannya. Pencapaian yang didasari atas pelaksanaan tugas dan fungsi kelembagaan dilihat sebagai sesuatu yang telah berhasil dijalankan terkait hak dan kewenangan kelembagaan dalam menjalankan tugasnya sehingga pencapaian disini tidak terkait dengan penilaian melalui berbagai parameter dan konsekuensi apa saja terkait penilaian yang nantinya diberikan kepada kelembagaan. Oleh karena itu, tugas, fungsi dan pencapaiannya harus dijelaskan secara linier agar dapat menjembatani logika dan maksud yang ingin disampaikan didalam penelitian ini.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Desain Penelitian

Pengertian kualitatif menurut Creswell dalam Herdiansyah (2010:8) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah suatu proses penelitian ilmiah yang

lebih dimaksudkan untuk memahami masalah manusia dalam konteks sosial dengan menciptakan gambaran menyeluruh dan kompleks yang disajikan, melaporkan gambaran terperinci dari para sumber informasi, serta dilakukan setting yang alamiah tanpa adanya intervensi apa pun dari peneliti. Sementara pendapat lain mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain sebagainya (Herdiansyah, 2010:9).

1.8.2 Rancangan Strategi Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan penelitian studi kasus dimana studi kasus dalam pengertian Creswell adalah suatu model yang mendasari pada eksplorasi suatu sistem yang terbatas (*bounded system*) yang pada satu kasus atau beberapa kasus secara mendetail, disertai dengan penggalian data secara mendalam yang melibatkan beragam sumber informasi yang kaya akan konteks.

1.8.3 Peran Peneliti

Peran peneliti dalam penelitian kualitatif merupakan instrumen primer dalam pengumpulan data. Penelitian kualitatif merupakan penelitian interpretatif, yang di dalamnya peneliti terlibat dalam pengalaman yang berkelanjutan dengan para partisipan. Melalui keterlibatan ini diharapkan, peneliti bisa mendapatkan isu strategis dalam proses penelitian. Oleh karenanya peneliti terjun langsung ke lapangan, mencoba mengamati peranan Lembaga Non Struktural melalui Sekretariat Daerah sebagai lembaga yang salah satu fungsinya mengoordinasikan tugas dan fungsi lembaga atau unit-unit pemerintah daerah Kota Semarang.

Peneliti juga langsung mengamati pada lembaga lembaga yang menjadi studi kasus peneliti seperti Dewan Perencanaan Pembangunan Kota, Badan Pengembangan Kawasan Kota Lama Semarang dan Badan Pengelola Polder Banger Sima sebagai Lembaga Non Struktural di Kota Semarang. Dalam pengamatan yang dilakukan, peneliti akan memperoleh data berupa dokumen dokumen yang berisikan informasi mengenai kelembagaan juga peneliti akan melakukan wawancara secara langsung kepada pimpinan ketiga lembaga tersebut agar dapat memperoleh data secara valid mengenai peran yang selama ini dijalankan oleh DP2K, BPK2L dan BPP Banger Sima.

1.8.4 Batasan Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di tiga lembaga non struktural di Kota Semarang dan pada Sekretariat Daerah Kota Semarang sebagai lembaga yang bertugas mengoordinasikan tugas dan fungsi lembaga / unit pemerintahan di Kota Semarang

2. Subyek Penelitian

Dalam penelitian ini, yang akan dijadikan subyek penelitian adalah pimpinan atau anggota dari lembaga non struktural yang menjadi studi kasus peneliti yakni DP2K, BPK2L dan BPP Banger Sima. Hal ini untuk melihat bagaimana peranan yang selama ini dijalankan oleh Lembaga Non Struktural dalam praktik otonomi pemerintahan yang baik.

Dalam menentukan informan penelitian, peneliti menggunakan teknik *purposive sampling* atau sampel yang memiliki tujuan. *Purposive sample*

dilakukan dengan cara mengambil subyek bukan berdasarkan atas strata, random atau daerah tetapi berdasarkan atas tujuan tertentu. Sehingga data yang diperoleh lebih representatif dengan melakukan proses penelitian yang lebih spesifik.

i. Informan untuk wawancara

Adapun beberapa informan yang hendak diwawancarai terkait penelitian ini meliputi: Kepala Bidang Perencanaan dan Pembangunan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Ketua Dewan Perencanaan Pembangunan Kota Semarang atau representasi kelembagaan terkait, Ketua Badan Pengelola Kawasan Kota Lama atau representasi kelembagaan terkait dan Ketua Badan Pengelola Polder Sima Semarang atau representasi kelembagaan terkait.

3. Batasan Arah Penelitian

Penelitian yang diangkat hanya membahas dan mengeksposur mengenai eksistensi sebuah kelembagaan non struktural di tingkat pemerintahan daerah yang tidak lazim digunakan sebagai objek penelitian. Karena menggunakan tiga studi kasus pada kelembagaan yang berbeda dan setiap kelembagaan memiliki persamaan dan diferensiasi masing masing maka peneliti dapat mengeneralisasi peran kelembagaan non struktural di Kota Semarang yang ada selama ini. Lebih lanjut penelitian ini mengarah kepada bagaimana sumbangsih peran kelembagaan non struktural dalam tata kelola pemerintahan. Bukan masuk kepada ranah evaluasi kelembagaan, maupun mengukur kinerja kelembagaan. Karena untuk mengevaluasi dan mengukur kinerja diperlukan parameter. Sedangkan parameter untuk mengukur kinerja kelembagaan non struktural belum teridentifikasi dan belum dapat dijelaskan secara argumentatif mengingat

kekhususan sifat dan karakter dimasing masing kelembagaan non struktural terlebih perbedaan mendasar dari kelembagaan pemerintah dan swasta.

1.8.5 Sumber data

Menurut Loftland and Loftland dalam Moleong (2007:112), sumber data penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain lain. Sementara menurut Moleong (2007:121) sumber data penelitian kualitatif adalah tampilan yang berupa kata-kata lisan atau tertulis yang dicermati oleh peneliti, dan benda-benda yang diamati sampai detailnya agar dapat ditangkap makna yang tersirat dalam dokumen atau bendanya.

1. Data Primer

Data primer adalah data dalam bentuk verbal atau kata kata yang diucapkan secara lisan, gerak gerik atau perilaku yang dilakukan oleh subjek yang dapat dipercaya, dalam hal ini adalah subyek (informan) yang berkenaan dengan permasalahan yang diteliti. Data primer dapat berupa wawancara dan sejumlah pernyataan (*statement*) yang dikeluarkan *stakeholder* yang memiliki nilai pada eksistensi kelembagaan non struktural terutama pada lembaga BPK2L, DP2K dan BPP Banger Sima itu sendiri

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen dokumen grafis (tabel, catatan, notulen rapat, sms dan lain lain), foto – foto, film, rekaman video, benda benda dan lain lain yang dapat

memperkaya data primer. Dokumen dokumen yang didapat dari instansi yang terkait dengan penelitian juga termasuk kedalam data sekunder. Data sekunder dapat berupa dokumen AD/ART, maupun notulensi rapat yang selama ini dilakukan oleh BPK2L, BPP SIMA dan DP2K, dokumen Laporan Pertanggungjawaban organisasi, penelitian penelitian terbaru yang berkaitan dengan konstruksi permasalahan penelitian, bahkan dapat berupa Peraturan Walikota atau Peraturan Daerah juga Petunjuk Teknis organisasi sebagai landasan megimplementasi kebijakan.

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian kualitatif terdapat beberapa metode pengumpulan data yang umum digunakan seperti: wawancara, observasi, dan studi dokumentasi.

1. Wawancara

Menurut Moleong dalam Hardiansyah (2010:131) wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan. Teknis wawancara dilakukan secara triangulasi yaitu pertama mewawancarai Kepala Subbidang Perencanaan Ruang dan Lingkungan Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) yaitu Ibu Nik Setyani dimana tugas dan kewenangan beliau adalah sebagai

supervisor sekaligus koordinator pada BP2K, BPP SIMA dan DP2K sekaligus bagian dari struktur keanggotaan kelembagaan yang merupakan wakil dari pemerintah sehingga mampu memberikan pandangan secara makro dan konseptual mengenai eksistensi kelembagaan BP2K, BPP SIMA dan DP2K juga evaluasi dan rekomendasi kebijakan kelembagaan dari sudut pandang pemerintah.

Setelah itu, perlu dilakukan wawancara kepada ketua lembaga non struktural terkait, untuk mendapatkan informasi mengenai teknis pelaksanaan organisasi di lapangan, sekaligus mendapatkan bahan analisa yang cukup untuk melihat hambatan hambatan operasional yang bersifat teknis dan politis yang selama ini dihadapi oleh organisasi. LNS tidak memiliki *legal standing* sekuat kelembagaan utama sehingga rentan akan dinamika politik dan kebijakan pemimpin daerah. Meskipun demikian, kepala LNS berperan penting untuk menjamin terselenggaranya tata kelola kelembagaan yang baik sehingga mewawancarai tentang aspek internal kelembagaan, motif dan visi organisasi akan memberikan gambaran yang utuh tentang eksistensi kelembagaan non struktural terkait yang selama ini ada. Dan semua akan terdokumentasi kedalam transkrip wawancara.

2. Observasi Lapangan

Observasi kualitatif merupakan observasi yang didalamnya peneliti langsung turun lapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas individu-individu di lokasi penelitian (Cresswell, 2014:266) Didalam

penelitian ini teknik mengamati langsung penting dilakukan untuk mengetahui secara langsung praktik berjalannya organisasi. Penelitian dilakukan melalui keikutsertaan didalam berbagai kegiatan organisasi diantaranya adalah kegiatan rapat internal organisasi, didalam rapat tersebut berlangsung berbagai aktivitas aktivitas yang dapat diamati yang menjadi informasi penting mengonstruksi kasus dan membuat hipotesa. Selanjutnya adalah mengamati melalui keikutsertaan didalam aktivitas organisasi, terdapat beberapa aktivitas organisasi yang diikuti diantaranya adalah kegiatan sosialisasi disana terjadi berbagai curah gagasan dan interaksi aktif antara pemerintah selaku stakeholder utama dengan Masyarakat Sipil dan akademisi. Lalu juga aktivitas aktif sebagai bagian dari panitia yang dibentuk oleh lembaga non struktural dan terakhir observasi bahkan dilakukan ketika acara makan malam bersama sebagai bagian dari pembubaran panitia kegiatan sosialisasi. Banyak interaksi dan gagasan yang tidak didapatkan didalam dokumen tertulis dan berharga sebagai konstruksi analisis.

3. Studi Dokumentasi

Menurut Herdiansyah (2009:131) mendefinisikan studi dokumentasi merupakan salah satu cara yang dapat dilakukan peneliti kualitatif untuk mendapat sudut pandang subyek melalui media tertulis dan dokumen lainnya yang tertulis atau dibuat langsung oleh subyek yang bersangkutan. Tercatat banyak dokumen seputar kelembagaan non

struktural BPK2L, DP2K dan BPP SIMA seperti laporan pertanggungjawaban meliputi laporan anggaran keuangan lembaga, dokumentasi kegiatan dan dokumen dokumen mengenai eksistensi kelembagaan non struktural yang diteliti atau ditulis oleh para akademisi, praktisi dari unsur pemerintahan dan swasta dan para jurnalis.

1.8.7 Analisis Interpretasi Data

Dalam penelitian ini, penulis mencoba mengumpulkan berbagai sumber data baik primer maupun sekunder untuk mengetahui kenyataan yang sebenarnya dilapangan. Pada tahap ini metode analisa data mulai dilakukan. Metode analisa data yang dilakukan adalah deskriptif analitis, dimana penulis mencoba mendeskripsikan bagaimana peran lembaga non struktural dalam tata kelola pemerintahan di Kota Semarang. Menurut Rossman dan Rallis dalam Creswell (2009:274) analisis data merupakan proses berkelanjutan yang membutuhkan refleksi terus menerus terhadap data, mengajukan pertanyaan pertanyaan analitis dan menulis catatan singkat sepanjang penelitian. Proses ini juga melibatkan pengumpulan data yang terbuka berdasarkan pertanyaan umum, dan analisis informasi dari para partisipan. Berikut langkah langkah analisis data dalam penelitian kualitatif (Creswell,2009:276) :

1. Mengolah dan mempersiapkan data untuk dianalisis.
Langkah ini meliputi pengumpulan data data baik transkrip wawancara maupun data data lapangan yang diperoleh yang kemudian dipilah pilah dan disusun berdasarkan pada sumber informasi
2. Membaca keseluruhan data.
Langkah ini dimulai dengan membangun general sense atas informasi yang didapatkan dan merefleksikan maknanya secara keseluruhan.

3. Menganalisis lebih detail dengan meng-*coding* data
Coding merupakan proses mengolah materi/informasi menjadi segmen segmen tulisan sebelum memaknainya
4. Terapkan proses *coding* untuk mendeskripsikan *setting*, orang orang, kategori kategori dan tema tema yang akan dianalisis
5. Tunjukkan bagaimana deskripsi dan tema tema ini akan disajikan kembali dalam narasi/laporan kualitatif
6. Langkah terakhir dalam analisis data adalah menginterpretasi atau memaknai data

1.8.8 Pengujian Keabsahan Data

Pemeriksaan keabsahan data sangat diperlukan dalam penelitian kualitatif demi keaslian dan keandalan serta tingkat kepercayaan data yang telah terkumpul. Teknik keabsahan data adalah dengan menggunakan teknik triangulasi. Hal ini merupakan salah satu pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu (Moleong, 2007:330). Menurut Creswell (2009:286) mentriangulasikan sumber-sumber data yang berbeda dengan memeriksa bukti bukti yang berasal dari sumber-sumber tersebut dan menggunakannya untuk membangun justifikasi tema-tema secara koheren sehingga setelah mendapatkan sumber data secara tertulis dari dokumen yang memiliki hubungan dalam menjawab permasalahan penelitian akan diteruskan melalui pencarian data dalam wawancara kepada *stakeholder* kelembagaan terkait yang terdiri dari unsur pemerintah, swasta maupun masyarakat sipil. Dalam mewawancarai pun perlu dilakukan secara triangulasi yaitu mewawancarai unsur pemerintah sebagai subyek utama yang kaya akan sumber informasi dengan sudut pandang ideal formal dan diteruskan proses wawancara kepada ketua

kelembagaan non struktural terkait untuk melihat pandangan pragmatis mengenai kelembagaan.