

BAB II

GAMBARAN UMUM KELEMBAGAAN NEGARA DI DALAM STRUKTUR PEMERINTAHAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

2.1 Gambaran Umum Kelembagaan Negara

Dalam membahas perihal kelembagaan non struktural disemua level baik ditingkat nasional maupun daerah, tidak dapat dilepaskan dari pembahasan mengenai kelembagaan negara, karena kelembagaan non struktural saling memengaruhi, terkait dan bersinggungan secara fungsi dan kewenangan dengan kelembagaan negara atau yang dapat disebut sebagai kelembagaan struktural. Seperti persinggungan kewenangan antara kepolisian yang merupakan lembaga utama negara yang bertugas menjalankan dan menegakkan aturan hukum (*law applying*), dengan KPK yang merupakan lembaga negara pembantu yang bersifat khusus dan spesifik, didalam hal menangani tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme di Indonesia. Sehingga diperlukan defnisi yang tepat untuk mendiferensiasi kedua istilah kelembagaan tersebut. Kelembagaan negara sebagaimana yang dijelaskan oleh Jimly Asshidiqie dalam Evy Trisulo (2012:22) memiliki beberapa dimensi konsep.

Pertama, bahwa kelembagaan negara dalam definisi yang paling luas mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* (menciptakan hukum) dan *law-applying* (menjalankan hukum). *Kedua*, kelembagaan negara dalam dimensi yang lebih sempit dari yang pertama menjelaskan bahwa yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying* mencakup individu

yang mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan. *Ketiga*, kelembagaan negara dalam arti lebih sempit dari yang kedua memiliki pengertian bahwa badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan dimana lembaga yang dimaksud merupakan lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, dan peraturan atau keputusan yang tingkatannya lebih rendah baik tingkat pusat maupun daerah. *Keempat*, kelembagaan negara yang lebih sempit dari yang ketiga adalah kelembagaan negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU atau oleh peraturan yang lebih rendah dan lebih mencakup pula pada lembaga negara tingkat pusat dan lembaga negara tingkat daerah. *Kelima*, kelembagaan negara yang bersifat khusus yang secara eksplisit diatur didalam UUD 1945 seperti Presiden, Wakil Presiden MPR, DPR, MA, MK, BPK dan lain lain.

Jika menilik pada sejarah hukum tata negara Indonesia yang mengacu pada UUD 1945, istilah kelembagaan negara merupakan istilah yang tidak dapat ditemukan dengan definisi yang jelas. Karena dalam UUD 1945 tidak memberikan panduan untuk mengidentifikasi dan memaknai lembaga penyelenggara pemerintahan. Namun, satu satunya jejak yang mengarah pada pengistilahan kelembagaan negara terdapat dalam pasal 24C ayat 1 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah untuk mengadili dan memutuskan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 (Ahmad Basarah, 2013:3). Dalam UUD 1945 kelembagaan negara yang telah diberi kewenangan diatur kedalam 34 buah lembaga, jabatan atau organisasi yaitu :

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberikan judul “Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Bab III ini berisi dua pasal, yaitu pasal 2 yang terdiri atas tiga ayat, Pasal 3 yang juga terdiri atas tiga ayat;

2. Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, dimulai dari pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintah Negara yang berisi 17 pasal;
3. Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam pasal 4 yaitu pada ayat (2) UUD 1945. Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 itu menegaskan, “*Dalam melakukan kewajibannya, presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden*”;
4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada pasal 17 ayat (1), (2), (3);
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri *triumpirat* yang dimaksud oleh pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresiden apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
6. Menteri Dalam Negeri sebagai *triumpirat* bersama sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
7. Menteri Pertahanan yang bersama sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri *triumpirat* menurut pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Ketiga kementerian tadi perlu disebut secara sendiri sendiri, karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dengan menteri lain atau lembaga negara lain;

8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi, *“Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang;*
9. Duta seperti diatur dalam pasal 13 ayat (1) dan (2);
10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1);
11. Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), dan ayat (7) UUD 1945;
12. Gubernur sebagai Kepala Pemerintahan Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
14. Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5) dan ayat (7) UUD 1945;
15. Bupati sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
17. Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
18. Walikota sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;

19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
20. Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti yang dimaksud oleh Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang. Karena kedudukannya yang khusus dan diistimewakan, satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa ini diatur tersendiri oleh UUD 1945. Misalnya, status Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaan itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintah daerah yang demikian ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara;
21. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi pasal 19 sampai dengan pasal 22 B;
22. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas pasal 22C dan pasal 22D;
23. Komisi Penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam Pasal 22 E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Nama “Komisi Pemilihan Umum” bukanlah nama yang ditentukan oleh UUD 1945 namun oleh Keppres No 16 tahun 1999

dan aturan teknis penyelenggaraan pemilu diatur oleh undang undang dimana undang undang yang terbaru adalah UU nomor 22 tahun 2007;

24. Bank sentral yang disebut secara eksplisit oleh Pasal 230 yaitu *“Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab dan independensinya diatur dengan undang undang”*. Seperti halnya dengan Komisi Pemilihan Umum, UUD 1945 belum menentukan nama bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Namun, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang Pokok Bank Indonesia tahun 1953 untuk menggantikan fungsi De Javasche Bank warisan kolonial Belanda;
25. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam bab VIIA dengan judul “Badan Pemeriksa Keuangan”, dan terdiri atas 3 pasal, yaitu Pasal 23 E (sejumlah 3 ayat), Pasal 23 F (sejumlah 2 ayat) dan Pasal 23 G (sejumlah 2 ayat);
26. Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal A UUD 1945;
27. Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24 C UUD 1945;

28. Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, pasal 24 B UUD 1945 sebagai *auxiliary organ* terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24 A UUD 1945;
29. Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang diatur dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara pada Pasal 30 UUD 1945;
30. Angkatan Darat (TNI AD) yang diatur dalam pasal 10 UUD 1945;
31. Angkatan Laut (TNI AL) yang diatur dalam pasal 10 UUD 1945;
32. Angkatan Udara (TNI AU) yang diatur dalam pasal 10 UUD 1945;
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945;
34. Badan badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “*Badan badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang undang*”.

Hal ini diperkuat dengan pendapat Sri Soemantri dalam Ahmad Basarah (2013:3) yang menyatakan bahwa lembaga negara merupakan lembaga lembaga yang ditentukan oleh konstitusi. Pernyataan ini dilatarbelakangi oleh pendapat K.C Wheare dalam Ahmad Basarah (2013:3) bahwa konstitusi digunakan untuk menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara.

Selain ke 34 lembaga yang telah disebutkan dalam UUD, masih banyak lagi kelembagaan yang menjalankan fungsi negara namun tidak disebutkan didalam

UUD 1945 baik secara eksplisit maupun implisit. Institusi atau lembaga ini lahir atau dibentuk baik berdasarkan undang-undang, peraturan pemerintah maupun peraturan presiden yang disebut sebagai kelembagaan konstitusional. Menurut Hamdan Zoelva dalam Evi Trisulo (2012:30) menjelaskan lebih lanjut bahwa kelembagaan konstitusional harus memiliki dua syarat yaitu harus disebutkan didalam undang undang dan dibentuk melalui mekanisme konstitusional yang legal. Maksud dari mekanisme konstitusional yang legal adalah apabila mekanisme yang dijalankan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta organ yang dibentuk itu menjalankan fungsi atau kekuasaan negara seperti yang diamanatkan.

Sehingga dengan demikian, kelembagaan konstitusional ini dapat merupakan kelembagaan negara yang disebut dalam konstitusi, kelembagaan yang dibentuk berdasarkan undang-undang, peraturan pemerintah maupun peraturan dengan derajat kekuatan yang lebih rendah seperti perda, peraturan gubernur dan peraturan walikota maupun bupati. Hans Kelsen yang dikutip dalam Evi Trisulo (2012:30) mengatakan bahwa istilah kelembagaan negara yang mengandung makna siapa saja yang menjalankan fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu lembaga. Bahkan setiap lembaga yang memegang jabatan dapat disebut lembaga negara sepanjang menciptakan atau menjalankan suatu norma.

Dari penjabaran definisi mengenai kelembagaan negara yang berdasarkan aspek legal atau konstitusional, maka dapat diklasifikasikan secara hirarkis kedalam empat tingkatan kelembagaan yaitu :

1. Lembaga negara lapis pertama, yang disebut sebagai Lembaga Tinggi Negara adalah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan konstitusi (UUD) yang meliputi Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA dan BPK,
2. Lembaga negara lapis kedua, yang disebut sebagai Lembaga Negara adalah lembaga yang kewenangan dari UUD ada pula yang mendapat kewenangan dari Undang Undang, seperti Komisi Yudisial, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Pengawasan Persaingan Usaha dan sebagainya,
3. Lembaga negara lapis ketiga, yang disebut sebagai Lembaga Negara *Beleid* Presiden adalah lembaga yang sumber kewenangannya murni dari presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukan, perubahan dan pembubaran sepenuhnya bersumber dari kebijakan presiden, seperti Komisi Hukum Nasional dan Ombudsman Republik Indonesia,
4. Lembaga negara lapis keempat, yang disebut sebagai Lembaga Daerah adalah lembaga negara yang berada di daerah sebagai perpanjangan kewenangan pemerintah pusat atas daerah yang dikelola berdasarkan asas otonomi daerah melalui penerbitan peraturan daerah dan peraturan dibawahnya. Lembaga lembaga daerah meliputi Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

2.2 Tinjauan Kelembagaan Dari Segi Fungsinya

Lain lagi apabila kita meninjau kelembagaan negara dari peran sertanya didalam rangka ikut mengelola tata pemerintahan. Didalam hukum tata negara terdapat dua macam bentuk kelembagaan yang ditinjau dari segi fungsinya yaitu kelembagaan utama (*main state organisation*) dan kelembagaan pembantu yang bersifat sekunder (*auxiliary state organisation*). Kelembagaan utama merupakan manifestasi dari kekuasaan eksekutif atau legislatif atau yudikatif pada suatu kelembagaan yang didalamnya melekat kewenangan untuk mengatur segala urusan pemerintahan yang secara yuridis diatur didalam UUD 1945 atau Undang Undang dibawahnya. Di dalam ranah eksekutif kelembagaan utama memiliki domain kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana berfungsi undang undang dan pembuat kebijakan, contohnya adalah Presiden dan Wakil Presiden, Menteri, Kepala Lembaga Negara ditingkat pusat sedangkan Kepala Daerah baik ditingkat provinsi maupun kota dan kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) merupakan lembaga utama ditingkat daerah.

Dalam ranah legislatif, terdapat kelembagaan utama yang juga merupakan kelembagaan yang eksis disebabkan amanat konstitusional yaitu Undang Undang Dasar 1945 dan UU dibawahnya yang mengatur dasar hukum pembentukan, kewenangan dan fungsinya untuk mengerjakan fungsi fungsi legislasi, diantaranya pembuatan kebijakan, pengawasan eksekutif dan penganggaran, contohnya adalah lembaga DPR di pusat dan DPRD Kab/Kota di daerah serta inspektorat, selain itu BPK termasuk lembaga negara utama didalam ranah legislasi untuk mengawasi kinerja keuangan lembaga lembaga negara.

Dan dalam ranah yudikatif, terdapat kelembagaan utama yang merupakan kelembagaan yang eksistensinya untuk melaksanakan kekuasaan kehakiman melalui penegakkan hukum. Kelembagaan utama didalam ranah yudikatif hanya ada dua yaitu Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Sedangkan untuk Komisi Yudikatif meskipun disebut didalam UUD 1945 sebagai bagian dari kelembagaan negara yang utama namun dalam menjalankan fungsinya ditempatkan sebagai organ pelengkap kelembagaan yudikatif yang bertujuan untuk mengatur norma dan tata perilaku para hakim khususnya hakim Mahkamah Agung agar sesuai dengan norma kepatutan dan kepantasan seorang hakim yang menjalankan tugas memutuskan suatu perkara yang syarat akan berbagai macam tekanan dan kepentingan pihak pihak yang berperkara.

2.3 Birokrasi sebagai Kelembagaan Konvensional Negara

Diluar perspektif hukum, kelembagaan negara dapat dilihat pula dalam kerangka administrasi publik, salah satunya dengan memahami konsep birokrasi dalam mengatur urusan pemerintahan. Karena pada setiap pemerintahan modern, pasti terdapat birokrasi dalam aparatur administrasi. Riggs dalam Abdul Kadir (2012:3) mengatakan bahwa birokrasi adalah pemerintahan melalui sejumlah departemen negara yang berisi oleh staf yang ditunjuk bukan dipilih, diorganisasikan bergantung pada otoritas mutlak. Weber mengatakan pula bahwa idealnya birokrasi merupakan sarana paling rasional untuk pelaksanaan kontrol imperatif atas tindakan manusia dan dapat mencapai derajat efisiensi teknis yang tertinggi (Abdul Karim, 2012:2). Sedangkan Morstein Marx dalam Abdul Karim (2012:3) mengatakan birokrasi adalah tipe organisasi yang digunakan pemerintah

modern untuk pelaksanaan tugas tugas yang bersifat spesialisasi di dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparatur pemerintah. Hal tersebut menandakan tiga karakteristik struktural dasar bagi birokrasi itu sendiri yaitu hirarki, spesialisasi/diferensiasi dan kompetensi/kualifikasi (Abdul Karim, 2012:3).

Max weber pun menjabarkan secara jelas konsep birokrasi yang didasari cara pandang rasional dan legal dimana birokrasi memiliki karakteristik tertentu, seperti yang diuraikan didalam Myint (2015:54) yaitu

1. *Division of labour. Each person's job is broken down into simple, routine and well defined tasks,*
2. *Well-defined authority hierarchy. A multilevel formal structure, with a hierarchy of positions or offices, ensures that each lower office is under the supervision and control of higher one,*
3. *High formalization. Dependence on formal rules and procedures to ensure uniformity and to regulate the behaviour of job holders,*
4. *Impersonal nature. Sanctions are applied uniformly and impersonally to avoid involvement with individual personalities and personal preferences of members,*
5. *Employment decision based on merit. Selection and promotion decisions are based on technical qualifications, competence and performance of the candidates,*
6. *Career tracks for employees. Members are expected to pursue a career in the organization. In return for this career commitment, employees have tenure, that is they will be retained even if they 'burn out' or if their skills become obsolete*
7. *Distinct separation of member's organizational and personal lives. The demands and interest of personal affairs are kept completely separate to prevent them from interfering with the rational*

Masih dalam pendapat Abdul Karim (2012:4) yang menyatakan bahwa birokrasi merupakan organisasi skala luas dimana pejabat melaksanakan otoritas legal-rasional dengan menggunakan staf administrasi. Otoritas adalah kekuasaan yang diyakini legitimasinya. Basis legitimasi atas otoritas di dalam birokrasi adalah legal rasional berstandar pada kepercayaan terhadap legalitas peraturan

yang dapat dianalisis secara ilmiah. Menurut Max Weber yang dikutip Abdul Kadir (2012:3) prinsip-prinsip dasar legal rasional dalam birokrasi pemerintahan meliputi sebagai berikut :

1. *A continuous organizations of official functions bound by the rules.*
2. *A specified sphere of competence. This involves a) a sphere of obligations to perform functions which has been marked off as part of a systemic division of labour, b) the provision of the incumbent with the necessary authority to carry out these functions, c) that the necessary means of compulsion are clearly defined and their use is subject to definite conditions. A unit exercising authority which is organized in the way will be called an "administrative organ"*
3. *The organization of offices follows the principle of hierarchy, that is each lower office is under the control and supervision of a higher one. There a right of appeal and of statement of grievances from the lower to the higher. Hierarchies differ in respect to whether and in what cases complaints can lead to a ruling from an authority at various points higher in the scale, and as to whether changes are imposed from higher up or the responsibility for such changes is left to the lower office, the conduct of which was the subject of complaint.*
4. *The ruler which regulate the conduct of an office may be technical rules or norms. In both cases, if their application is to be fully rational, specialized training is necessary. It is thus normally true that only a person who has demonstrated an adequate technical training is qualified to be a member of the administrative staff of such an organized group, and hence only such persons are eligible for appointment to official positions. The administrative staff of a rational corporate group thus typically consist of 'officials', whether the organizations be devoted to political, religious, economic-in particular capitalistic-or other ends,*
5. *In the rational type it is matter of principle that the members of the administrative staff should be completely separated from ownership of the means of production or administration. Officials, employees and workers attached to the administrative staff do not themselves own the non-human means of production and administration. These are rather provided for their use in kind or in money, and the official is obligated to render an accounting of their use,*
6. *In the rational type case, there is also a complete absence of appropriation of his official position by the incumbent. Where rights to an office exist, as in the case of judges and recently of an increasing proportion of officials and even of workers, they do not normally serve the purpose of appropriation by the official, but of securing the purely objective and independent character of the conduct of the office so that it is oriented only to the relevant norm,*

7. *Administrative acts, decisions and rules are formulated and recorded in writing, even in cases where oral discussion is the rule or is even mandatory. This applies at least to preliminary discussions and proposals, to final decisions and to all sort of orders and rules. The combination of written documents and a continuous organization of official functions constitute the 'office' which is the central locus of all types of modern corporate actions.*

Dalam konteks organisasi pemerintahan sendiri, otoritas yang dilakukan dilingkup organisasi menjadi hal yang penting untuk memastikan berjalannya aturan dan norma yang dapat digunakan untuk mendistribusikan sumber daya dan melakukan pelayanan publik maksimal, sebagaimana yang dikemukakan Ali Abdul Wakhid (2011:5) bahwa terdapat 3 hal otoritas yang menjadi sumber legitimasi pemerintah yaitu:

1. Otoritas traditional

Mengklaim legitimasi dalam basis keaslian dan kekuasaan mengontrol yang diwarisi dari masa lampau dan masih dianggap ada atau berlaku sampai sekarang. Hal tersebut akan menciptakan hubungan pribadi secara intensif di antara atasan dan bawahan

2. Otoritas kharismatik

Sifatnya sangat personal memperoleh otoritasnya dari kualitas pribadi yang dibawa sejak lahir, yang mampu menimbulkan kesetiaan dari para pengikutnya. Dalam kharismatik tidak dikebal adanya aturan hierarki dan formalitas, kecuali adanya keinginan dasar akan kesetiaan pengikut terhadap pemimpin kharismatik

3. Otoritas legal-rasional

Kebutuhan terhadap organisasi sosial yang berdasarkan stabilitas tetapi memberikan kesempatan adanya perubahan

Namun didalam ruang diskursus, Weber dalam Ali Abdul Wakhid (2011:7) selalu menekankan kembali seberapa pentingnya memiliki birokrasi rasional, hal ini dikarenakan

birokrasi rasional memiliki seperangkat ciri ketetapan, kesinambungan, disiplin, kekuasaan, keajegan yang menjadikan secara teknis merupakan

bentuk organisasi yang paling memuaskan, baik bagi pemegang otoritas maupun bagi semua kelompok kepentingan.

Melalui prinsip legal rasional yang dikemukakan oleh Weber dan konsep otoritas birokrasi yang dianggap sebagai sumber legitimasi pemerintah oleh Abdul Wakhid menjadikan birokrasi pemerintahan didesain sedari awal untuk menjadi organisasi yang meminimalisasi kesalahan serta bekerja dengan cepat, efisien dan berkelanjutan yang diibaratkan sebagai mesin yang berjalan secara sistemik dengan struktur yang *rigid*. Hal ini menepis anggapan bahwa nantinya terdapat titik jenuh didalam tubuh birokrasi itu sendiri dan *naive* akan perubahan yang cepat di lingkungan eksternal birokrasi pemerintahan yang hanya dapat diatasi bila suatu organisasi terbuka akan perubahan dan bersikap fleksibel serta adaptif terhadap lingkungan.

2.4 Pergeseran Praktik Kelembagaan Konvensional Dilihat Dari Perspektik *Governance* (Tata Kelola)

Kelembagaan negara yang dijalankan menggunakan cara birokratis seperti apa yang dikonsepsikan oleh Max Weber setidaknya pernah menjadi primadona bagi pemerintahan negara di awal abad 20 ketika masyarakat industrialis berkembang pesat di benua eropa yang bekerja dengan dengan prinsip logika ekonomi rasional mengutamakan efisiensi dan produktifitas. Dan pada akhirnya konsep birokratis Max Weber menyebar hingga ke Asia dimana pada tahun 1990, menurut ahli ekonomi dan sosiologi telah terjadi pertumbuhan ekonomi yang menakjubkan hasil dari tata kelola birokrasi yang baik sebagai faktor kuat pendorong hal tersebut (Amsden,1989; Wade,1990; World Bank,1993 dikutip

dalam Dahlstrom dkk 2010:3). Namun saat ini konsepnya mulai bergeser dari yang semula bertumpu pada *government* menjadi *governance*.

Hal ini disebabkan karena kekakuan struktur kelembagaan, inefisiensi dan inefektifitas kerja akibat alokasi sumber daya manusia yang tidak tepat, tidak fleksibel serta tambun, dan rentang komando yang terlampau panjang sehingga tidak efektif menjangkau masyarakat, menjadikan kelembagaan negara harus beradaptasi menyesuaikan zaman. Lahirlah konsep *governance* dalam mengelola kelembagaan negara dimana organisasi pemerintah dipandang bukan satu satunya pemilik otoritas penyedia pelayanan publik untuk masyarakat luas. Namun telah mulai disubkontrakkan dan didevolusikan kepada otoritas kekuasaan yang lebih rendah dengan tujuan dapat mengakomodasi dan menyentuh lapisan masyarakat lebih banyak. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Osborne dan Gaebler dalam Stoker (1998:2) bahwa *Governance is about a 'reinvented' form of government which is better managed Governance for them is about the potential for contracting, franchising and new forms of regulation.*

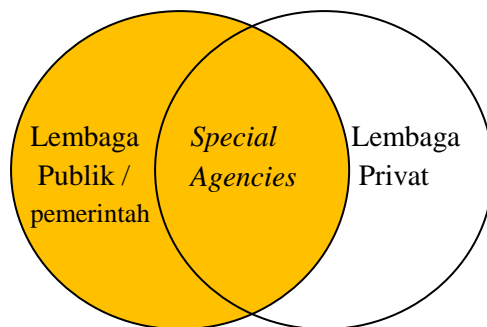
Namun dengan menggunakan konsep *governance* yang apabila dialih bahasakan berarti tata kelola, menjadikan konteks 'penyedia pelayanan' atau *service provider* menjadi sangat luas, hal ini seperti yang dinyatakan oleh Rhodes (1996) dalam Stoker (1998:1) bahwa *Governance is used in a variety of ways and has a variety of meanings.* Karena konsep *governance* juga dipakai di institusi swasta yang terkenal dengan budaya persaingan pasar melalui penyediaan pelayanan yang efisien dari sisi keekonomian. Hal ini seperti yang dikatakan oleh Gerry Stoker (1998:1) menyatakan bahwa

governance refers to the development of governing styles in which boundaries between and within public and private sectors have become blurred. The essence of governance is its focus on governing mechanisms which do not rest on recourse to the authority and sanctions of government.

Dari pergeseran konsep yang dipakai dalam kelembagaan publik dalam upaya untuk menyediakan pelayanan publik yang berkualitas, maka penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya dimonopoli oleh kelembagaan tradisional yang terdiri hanya dari unsur eksekutif, legislatif dan yudikatif saja. Namun juga kelembagaan-kelembagaan hasil eksperimen politik dan kebijakan dihadirkan demi mengakomodasi kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks dan beragam tantangan yang datang baik dari sisi internal maupun eksternal kelembagaan. Maka lahirlah kelembagaan non struktural sebagai *special agencies* dan merupakan wujud nyata dalam menciptakan kondisi yang ideal dalam menutupi *blind spot* yang selama ini dialami oleh lembaga birokrasi pemerintahan yang masih menjalankan sistem yang kaku dan kurang fleksibel dalam menghadapi perubahan zaman. Caranya dengan meminjam DNA institusi swasta untuk menciptakan *hybrid organization* yang bertujuan agar dapat memainkan peran sebagai pengubah budaya kerja kelembagaan, demi memaksimalkan output dari organisasi.

Dengan masuknya *Special Agencies* sebagai bagian dari organisasi yang ikut berperan dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat maka diperlukan batasan untuk mengklasifikasi sejauhmana kesalingterhubungan antara lembaga utama pemerintahan, yang sudah pasti bertolak belakang dengan institusi swasta, namun tetap memiliki hubungan secara administratif-manajerial dan legal formal dengan kelembagaan non struktural.

Gambar 2.1. Diagram kelembagaan berdasarkan kajian hukum dan administrasi



- Termasuk kedalam kelembagaan konstitusional, karena dibentuk oleh undang undang sipil yang tujuannya untuk menjalankan fungsi kekuasaan negara kepada publik dan memiliki otoritas sipil

Sedangkan kelembagaan yang termasuk kedalam *special agencies*, dielaborasi secara lebih ringkas namun padat menurut pendapat Derek Gill (2012:12) yang dikutip pada laporan OECD dengan membaginya kedalam dua bentuk kelembagaan yaitu sebagai *Department Agencies* dan *Public Law Administration*. Berikut penjelasan dan karakteristik keduanya :

Tabel 2.1 Jenis Kelembagaan Non Struktural

	<i>Departement Agencies</i>	<i>Public Law Administration</i>
<i>Institutional and Legal Foundation</i>	Merupakan bagian dari lembaga eksekutif (baik di tataran kementerian / pemerintah pusat maupun SKPD / pemerintah daerah) sehingga tidak memiliki hukum pendirian organisasi yang terpisah dari negara. <i>Departement Agencies</i> secara fungsional diatur dalam undang-undang yang sifatnya menjalin relasi semi-kontrak dengan kementerian	Secara fungsional berada dibawah undang-undang sipil namun sebagian atau terpisah penuh dari lembaga negara secara instiusi maupun legal formal pembentukannya.
<i>Gov. Structure</i>	Tidak memiliki dewan tata kelola sendiri dan <i>chief</i>	Memiliki dewan tata kelola dan dewan penasihat sendiri

<i>and Control</i>	<i>executive</i> dipilih secara langsung oleh menteri / kepala SKPD namun memiliki sedikit pengaruh dalam kontrol operasional.	sekaligus berada dibawah kendali satu orang. Dan pemerintah memiliki kontrol secara tidak langsung.
<i>Financial, Management and Personal Rules</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Keuangan : Sumber keuangan berasal dari negara dan secara tahunan akan diperiksa oleh otoritas badan pengawai. • Manajemen peraturan kepegawaian : Segi rekrutmen karyawan menggunakan hukum sipil yang berlaku namun dalam hal penunjukan, promosi dan pemecatan memiliki aturan yang lebih fleksibel 	<ul style="list-style-type: none"> • Keuangan : Kebanyakan dari PLA memperoleh sumber keuangan dari pajak yang dialokasikan pemerintah meskipun dapat secara swadaya mencari sumber penerimaan lain. • Manajemen peraturan kepegawaian : Dari segi rekrutmen pegawai PLA memiliki peraturan staf yang bervariasi, kontrol yang beda dan peraturan umum, namun karyawan sering tetap tunduk pada kerangka umum untuk pegawai negeri.
<i>Function</i>	Sebagai penyedia pelayanan non komersial dan sebagai <i>support service</i> untuk lembaga negara lain	PLA diciptakan untuk menyediakan struktur tata kelola yang berbeda, memungkinkan otonomi manajemen atau independensi kebijakan yang lebih banyak dalam beberapa kasus dan lingkungan kontrol yang berbeda untuk beberapa otonomi manajerial. Fungsi khusus tersebut seperti pemberian layanan hingga fungsi peraturan kuasi yudisial.

Sumber :

Diolah dari Christine Hemming dan Andrea Uhrhammer (ed). 2002. Distributed Public Governance : Agencies, Authorities and Other Government Bodies. Bratislava : Organization Economic Cooperation and Development. Hal 18

2.5 Kelembagaan Non Struktural Sebagai Praktik Baru Kelembagaan Negara

Kelembagaan non struktural juga disebut sebagai lembaga semi pemerintahan dan ada pula yang menyebutnya sebagai lembaga atau organ penunjang kelembagaan utama atau *State Auxiliary Organ* (Soemantri,2007:3) (Trisulo,2012:43) sedangkan menurut John Adler (1989:232) disebut sebagai *Quasi-Autonomous Non-Governmental Organizations* (Quangos), *Non Departement Bodies, Public Agencies, Commisions, Board dan Authorities*, Van Oesterroom (2002:103) menyebut sebagai *Independent Administrative Bodies* atau Kelembagaan Administrasi Independen. Namun berbeda dengan Jimly Ashidiqie dalam Basarah (2014:4) yang menyebutnya dengan sebutan *self-regulatory agencies, independent supervisory bodie* satau *mix-function bodies*. Dari kesemua istilah tersebut memiliki kesamaan sifat sebagai organ penunjang dan dapat dikatakan sebagai lembaga pembantu organ utama pemerintahan yang memiliki tugas khusus dan bersifat spesifik.

Kelembagaan ini mulai berkembang pesat di Indonesia paska jatuhnya rezim orde baru pada era reformasi tahun 1998. Beberapa penyebab utamanya karena setelah era reformasi, berkembang pula berbagai macam tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang diakibatkan karena sudah terlalu lama masyatakat Indonesia berada dibawah kepemimpinan pada sistem pemerintahan yang bersifat

otoriter. Dan juga meningkat pula tantangan yang dihadapi oleh pemerintah, yang linier dengan semakin kompleksnya perkembangan jaman akibat globalisasi, juga dapat dikatakan sebagai konsekuensi atas digunakannya sistem demokrasi itu sendiri. Hal ini didasari oleh pernyataan Evy Trisulo (2012:25) yang menyebutkan sekurangnya terdapat 3 alasan berkembangnya kelembagaan negara yaitu

1. Hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya yang berkonsep negara kesejahteraan atau *welfare state*. Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsinya dengan tepat, cepat dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada,
2. Badan eksekutif saat ini mengatur hampir sebagian besar kehidupan masyarakat ditengah realita bahwa perkembangan kehidupan ekonomi, sosial dan politik yang semakin kompleks,
3. Adanya keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks mengakibatkan variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi institusi kenegaraan semakin berkembang.

Sementara itu Allen Shick (2001:14) dalam laporan yang berjudul *Distributed Public Governance : Agencies Authorities and Other Government Bodies* menjelaskan motif berdirinya lembaga ekstra pemerintahan di negara negara yang tergabung didalam *Organisation for Economic Co-Operation and Development* (OECD) ke dalam 3 sebab yaitu

1. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi pemerintahan dengan fungsi khusus.
Memisahkan sekaligus menambahkan struktur tata kelola yang berbeda memungkinkan spesialisasi fungsi dan dapat fokus kepada kebutuhan masyarakat. Disisi internal kelembagaan, otonomi manajerial dengan struktur tata kelola yang berbeda memungkinkan pengembangan budaya manajerial menjadi lebih baik dan fokus pada hasil dan dampak yang lebih maksimal dalam hal pelayanan. Sedangkan dari sisi keuangan, lingkungan kontrol dan pengawasan yang berbeda menjadikan peraturan peraturan birokratis yang menghambat dan bersifat tidak praktis dapat dikikis sehingga mampu lebih efektif dan efisien dari aspek administrasi.

2. Meningkatkan legitimasi dan keahlian pengambilan keputusan.
Menjadikan suatu lembaga dapat mandiri dalam pembuatan kebijakan dan terjaminannya kontinuitas kebijakan yang dibuat merupakan motif selanjutnya dari berdirinya lembaga ekstra pemerintahan. Hal ini diterapkan kedalam beberapa fungsi diantaranya pengalokasian anggaran atau tunjangan hibah, peraturan ekonomi, pengawasan profesional terhadap profesi lain. Sehingga tidak perlu khawatir terpengaruh oleh tekanan birokrasi atau siklus politik yang menjadi komoditas politisi selama masa kampanye pemilihan umum. Pemisahan struktur tata kelola manajerial ini memungkinkan masyarakat atau anggota profesi khusus (di Indonesia seperti Peradi, AJI dll) dapat memasuki proses pengambilan keputusan publik.
3. Motif tersembunyi dibalik alasan dan tekanan politik.
Agensi atau kelembagaan dibuat berdasarkan motif yang kurang koheren dan tidak urgen pembentukannya. Hal ini dibuat berdasarkan respon terhadap keadaan politik tertentu pada waktu yang tertentu pula, bertujuan untuk melunasi utang politik oleh sekutunya agar dapat menciptakan basis kekuatan bagi faksi faksi tertentu atau untuk memberikan kesempatan untuk penyerapan aset publik atau sumber daya alam negara.

Sedangkan John Adler dalam tulisan Evy Trisulo (2012:28) menggunakan studi kasus pada negara Inggris, yang menyatakan alasan mengapa kelembagaan non struktural atau kelembagaan penunjang lahir kedalam 5 hal yaitu

1. Kebutuhan penyediaan pelayanan personal kepada masyarakat yang seharusnya terbebas dari resiko intervensi kekuasaan politik
2. Keinginan untuk menciptakan regulasi yang bersifat non politis atas mekanisme pasar
3. Terwujudnya suatu regulasi untuk lembaga profesi independen seperti profesi kedokteran dan profesi dibidang hukum dan peradilan
4. Sebuah ketentuan dalam pelayanan yang bersifat teknis
5. Terciptanya sebuah mesin judisial yang bersifat informal untuk penyelesaian sengketa

Sehingga dapat dikatakan bahwa kelembagaan non struktural merupakan kelembagaan yang lahir, didalam suatu kondisi yang khusus atau spesifik dalam rangka merespon berbagai macam kebutuhan dan perubahan yang tidak mungkin dipenuhi oleh kelembagaan tradisional pada umumnya karena memiliki sejumlah

previdge dan sistem yang lebih *sophisticated*. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Hamdan Zoelva dalam Evy Trisulo (2015:23)

bahwa lembaga non struktural adalah institusi yang dibentuk karena urgensi terhadap tugas khusus tertentu atau spesifik yang tidak dapat diwadahi dalam kelembagaan pemerintah (konvensional) dengan keunikan tertentu dan memiliki karakteristik tugas yang urgen, unik, dan terintegrasi secara efektif.

Namun hal yang berbeda disampaikan oleh Muladi dalam Evy Trisulo (2015:23) yang menyatakan bahwa lembaga non struktural sebagai lembaga negara independen yang bertujuan mengakomodasi kepentingan negara melalui pengaturan dan pelayanan kepada masyarakat demi mewujudkan tujuan nasional.

Sedangkan Jimly (2011:2) menyatakan secara generalis dalam menyebut lembaga non struktural dengan istilah lembaga lembaga yang sifatnya khusus di luar struktur kementerian (non kementerian). Padahal kelembagaan non struktural tidak hanya berada dalam tataran pemerintahan pusat seperti pendapat Muladi dan Jimly, mengingat perluasan kewenangan pemerintah melalui otonomi daerah memungkinkan pemerintah daerah membentuk kelembagaan non struktural sebagaimana pemerintah pusat lakukan saat ini, meskipun dalam praktiknya belum lazim diterapkan dipemerintahan daerah di Indonesia, sehingga dalam konteks saat ini kelembagaan non struktural dapat pula berarti lembaga yang berada diluar manajemen kementerian, departemen pemerintahan (non-departemen) maupun berada diluar manajerial pada Satuan Kerja Perangkat Daerah yang ada yang menjalankan tugas mengelola dan melakukan pelayanan publik. Hal ini diperkuat dengan pendapat lain didalam beberapa literatur yang menyebutkan lembaga non struktural sebagai *Non-departement bodies, public*

agencies, commissions, board dan *authorities* (John Adler,1989), ada juga yang menyebutnya sebagai *independent bodies, auxiliary bodies, self regularly bodies* (Jimly,2006) namun ada yang menyebut sebagai *non-elected agencies* (Gery Stoker,1991) yang didasari darimana asal muasal sumber daya untuk melaksanakan lembaga tersebut dan bagaimana cara pengisian keanggotaan sekaligus dari mana keanggotaan itu berasal.

2.6 Ragam Bentuk Kelembagaan Non Struktural : Sebuah Praktik Kelembagaan di Amerika Serikat

Adapula dalam tinjauan konsep Amerika Serikat, lembaga non struktural disebut oleh Kevin R Kosar (2011), dalam risetnya berjudul *The Quasi Government : Hybrid Organizations with Both Government and Private Sector Legal Characteristic*, sebagai *quasi government* atau *hybrid organizations* karena organisasi tersebut merupakan perpaduan dari aspek managerial dan legal formal antara organisasi pemerintah dengan organisasi privat. Atau dapat dikatakan mengambil manfaat dari kedua tipe organisasi tersebut. Lebih lanjut, Kosar menyebutkan setidaknya ada dua cara untuk mengklasifikasikan suatu kelembagaan yaitu dengan mengidentifikasikan keberadaannya melalui spektrum kelembagaan antara lembaga pemerintahan dengan lembaga swasta, apakah lebih condong sebagai lembaga pemerintah atau lembaga swasta dan kedua diidentifikasi secara kategorik kedalam 4 tipe yaitu

1. Murni organisasi pemerintahan,

2. Quasi governmental organisation (Quago), merupakan organisasi yang masuk dalam kategori organisasi pemerintahan namun diberikan tugas yang diasosiasikan dengan sektor swasta, di Indonesia contohnya seperti perusahaan perusahaan BUMN seperti Semen Indonesia, Garuda Indonesia, PLN dan lain lain,
3. Quasi nongovernmental organisation (Quango), merupakan organisasi yang masuk sebagai Lembaga Swadaya Masyarakat namun diberikan tugas yang diasosiasikan dengan sektor pemerintahan, di Indonesia contohnya seperti Palang Merah Indonesia,
4. Murni organisasi privat.

Selain keempat tipe kelembagaan tersebut, khusus untuk kelembagaan non struktural kasar membaginya kedalam enam sub-tipe, yaitu :

1. *Quasi Official Agencies*

Kelembagaan *Quasi Official Agencies* memungkinkan posisinya dekat dengan cabang eksekutif atau menjadi sebagian dari sistem eksekutif itu sendiri. Isu seputar *Quasi Official Agencies* di Amerika adalah terkait status hukum mengenai bagaimana organisasi didirikan dan dijalankan. Karena lembaga ini berada didalam ranah publik sekaligus privat sehingga dapat memungkinkan untuk terhindar dari kepentingan politik dengan cara menjalankan organisasi secara otonom. Namun tidak dapat dipungkiri dapat pula mendapatkan tekanan dari kelembagaan eksekutif utama yang memiliki kemiripan tugas dan fungsi yang dijalankan.

2. *Government-Sponsored Enterprises*

Government-Sponsored Enterprises (GSE) merupakan semacam lembaga penjamin pembiayaan yang awalnya dibentuk oleh kongres amerika agar dapat membantu kemudahan kredit disektor ekonomi yang sebelumnya dipercaya tidak menguntungkan kreditur. Kongres Amerika menyebut GSE sebagai entitas perusahaan yang dibentuk melalui Undang-Undang Amerika Serikat.

Seperti yang diungkapkan Kosar (2011,11) lembaga yang disebut sebagai *Government-Sponsored Enterprise* di Amerika Serikat diantaranya *Federal National Mortgage Association* (Fannie Mae), *Federal Home Loan Mortgage Corporation* (Freddie Mac) dan *the Federal Agriculture Mortgage Corporation* (Farmer Mac). Sedangkan dalam konteks Indonesia, kelembagaan seperti ini dapat ditemukan dari lembaga lembaga yang melakukan penjaminan pembiayaan seperti pada bank bank BUMN yaitu Bank Mandiri, BTN, BRI maupun BNI yang dapat menjaminkan pembiayaan infrastruktur maupun kredit UMKM maupun untuk sektor perumahan rakyat.

3. *Federally Funded Research and Development Centers* (FFRDCs)

Merupakan kelembagaan yang dibentuk paska perang dunia kedua oleh pemerintah federatif Amerika Serikat dalam upaya untuk meningkatkan kewaspadaan nasional atas ancaman kedaulatan bangsa melalui pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang menghadirkan banyak insyiner teknik didalamnya. Kelembagaan yang dibentuk dan

didanai oleh pemerintah selanjutnya dikelola melalui sistem privat oleh para ahli sehingga menghapuskan batasan-batasan birokrasi yang memungkinkan menghambat pengembangan teknologi pertahanan nasional. FFDRC pertama yang dibentuk oleh pemerintahan federal Amerika adalah RAND Cooperation melalui Air Force di negara bagian California tahun 1947.

4. *Agency-Related Nonprofit Organizations (ARNO)*

Masih dalam Kosar (2011:15) yang mengistilahkan *Agency-Related Nonprofit Organization (ARNO)* sebagai usaha yang mewakili dalam rangka mengklasifikasikan beberapa kelembagaan ke dalam satu pos yang berisi sejumlah organisasi swadaya yang berbedabeda namun memiliki satu karakteristik yaitu memiliki relasi hukum dengan departemen atau agen pemerintah federal. Relasi hukum yang dibentuk dibedakan berdasarkan suatu situasi pada organisasi dimasa yang akan datang. ARNO dibedakan lagi ke dalam tiga kategori yaitu

- Organisasi tambahan dibawah pengawasan departemen atau badan (*Adjunct Organizations Under the Control of a Department or Agency*)
- Organisasi nirlaba yang berafiliasi dengan departemen atau agensi (*Nonprofit Organizations Affiliated with Department or Agencies*)
- Organisasi independen tapi bergantung pada departemen dan agensi (*Organization independent of, but dependent upon, departments and agencies*)

5. *Venture Capital Funds*

Organisasi hibrida yang ditugaskan oleh kongres untuk melakukan berbagai fungsi baik didalam negeri maupun luar negeri. Sejarah terbentuknya tidak terlepas dari serangkaian peristiwa perang dingin yang mengkontestasi ideologi blok kanan sebagai ideologi demokrasi liberal dan ideologi blok kiri sebagai ideologi komunisme, dimana pemerintahan amerika melalui suatu kelembagaan yang dibentuk, memberikan bantuan kepada negara negara terkait untuk mempromosikan demokrasi melalui serangkaian transisi kekuasaan. Hal ini yang terjadi pada transisi demokrasi di Mesir dan Tunisia yang mendorong terbentuknya dana perusahaan untuk mendukung kelancaraan proses transisi menuju demokrasi. Tujuannya dari terbentuknya dana ventura agar dapat mengembangkan investasi sektor swasta nasional melalui pinjaman, hibah, investasi ekuitas, studi kelayakan bantuan teknis, pelatihan, asuransi dan tindakan lainnya.

6. *Congressionally Chartered Nonprofit Organization*

Tidak seperti praktik Dewan Perwakilan Rakyat yang diberikan kewenangan hanya untuk urusan budgeting, pengawasan dan legislasi, dalam praktik pemerintahan di Amerika, kongres diberikan hak prerogatif untuk membentuk suatu organisasi yang terdiri dari gabungan organisasi pemerintahan maupun organisasi swasta. Begitupun kongres diberikan kewenangan menyewa organisasi privat baru baik itu yang bersifat '*for-profit*' maupun '*profit*'. Namun hal ini tidak lepas dari kontroversi terkait

akuntabilitas lembaga profit yang disewa, kewajiban penggadaan dan hak yang dimiliki organisasi pemerintahan.

2.7 Sejarah Terbentuknya Lembaga Non Struktural

Terbentuknya kelembagaan non struktural tidak terlepas dari aspek historis yang pada saat itu sedang terjadi diseluruh dunia, dikarenakan masa masa sulit yang dihadapi oleh pemerintah, entah itu dikarenakan oleh perang, situasi krisis ekonomi dan lain sebagainya. Hal ini dapat dilacak sejak abad ke 20, dimana mulai muncul gelombang liberalisasi politik, ekonomi dan kebudayaan besar besaran diseluruh dunia. Di bidang politik, muncul gerakan demokratisasi dan hak asasi manusia yang sangat kuat di hampir seluruh dunia. Penggambaran yang menyeluruh dan komprehensif mengenai hal ini dapat dibaca dalam tulisan Samuel Huntington (1984) dalam tulisannya "*Will More Countries Become Democratic?*" Dalam tulisan ini, Huntington menggambarkan adanya tiga gelombang besar demokrasi sejak revolusi Amerika Serikat tahun 1776. Gelombang pertama berlangsung sampai dengan tahun 1922 yang ditandai oleh peristiwa peristiwa besar di Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Jerman dan Italia yaitu terjadinya perang dunia pertama. Setelah itu gerakan demokratisasi mengalami pukulan telak dengan munculnya ideologi fasisme, totalitarianisme dan stalinisme terutama di Jerman dengan kemunculan Adolf Hitler, Italia dengan kepemimpinan Benito Mussolini dan Stalin yang menjadi presiden Rusia.

Gelombang kedua, terjadi sejak berakhirnya Perang Dunia Kedua tahun 1945, fasisme dan totalitarianisme berhasil dihancurkan, pada saat yang sama

muncul pula gelombang dekolonisasi besar-besaran, menumbangkan imperialisme dan kolonialisme. Karena itu, dikatakan bahwa Perang Dunia II berakhir bukan hanya dengan kemenangan negara pemenangnya sendiri, melainkan dimenangkan oleh ide demokrasi, baik di negara-negara pemenang Perang Dunia II itu sendiri maupun di negara-negara yang kalah perang dan semua negara bekas jajahan di seluruh dunia, terutama di benua Asia dan Afrika. Namun, gelombang kedua ini mulai terhambat laju perkembangannya sejak tahun 1958 dengan munculnya fenomena rezim *bureaucratic authoritarianism* dimana-mana diseluruh dunia. Pukulan kedua ini timbul karena dinamika internal yang terjadi di masing-masing negara yang baru merdeka yang memerlukan konsolidasi kekuasaan yang tersentralisasi dan terkonsentrasi di pusat-pusat kekuasaan negara.

Gelombang demokrasi ketiga terjadi ketika kemunculan gerakan pro demokrasi di Eropa Selatan yang terjadi sejak 1974 seperti di negara Yunani, Spanyol dan Portugal yang merangsek masuk ke sistem pemerintahan yang otoriter yang pada saat itu menguasai selama beberapa dasawarsa. Hal ini juga merambat ke negara-negara Amerika Latin seperti Brazil dan Argentina. Setelah itu sampailah pula pada negara-negara Asia seperti di Filipina, Korea Selatan, Thailand, Myanmar hingga Indonesia pada 1998. Pada puncaknya, terjadi gelombang demokratisasi yang melanda negara-negara Eropa Timur dan Uni Soviet yang merubah rezim komunisme menjadi demokratis dan menjadi peanda akhir dari serangkaian gelombang demokrasi menurut Samuel Huntington.

Sementara itu, John Naissbit (1991) dalam bukunya yang terkenal *Megatrends 2000 : New Directions for Tomorrow* yang menggambarkan dengan

jelas bagaimana perubahan-perubahan terjadi dinegara-negara yang mengikuti tren perkembangan zaman. Pada saat itu pemerintah dipaksa untuk mengurangi campur tangannya dalam urusan-urusan bisnis. Sejak tahun 1970, terjadi gelombang privatisasi, deregulasi, dan debirokratisasi besar-besaran di Inggris, di Perancis, di Jerman, di Jepang dan di Amerika Serikat. Bahkan hampir semua negara didunia dipaksa oleh keadaan untuk mengadakan privatisasi terhadap badan usaha yang sebelumnya dimiliki dan dikelola oleh negara.

Di bidang kebudayaan, yang terjadi juga serupa dengan gelombang perubahan-perubahan di bidang politik dan ekonomi. Dengan semakin meningkatnya perkembangan teknologi transportasi, komunikasi, telekomunikasi dan informasi, dunia semakin berubah menjadi satu dan semua aspek kehidupan mengalami proses globalisasi. Cara berpikir umat manusia dipaksa oleh keadaan mengarah kepada sistem nilai yang serupa. Bahkan, dalam hal selera musik, selera makanan dan selera berpakaian terjadi proses penyeragaman dan hubungan saling pengaruh mempengaruhi antar negara. Sementara itu, sebagai respon terhadap gejala penyeragaman itu, timbul pula fenomena perlawanan budaya dari berbagai tradisi lokal di setiap negara, sehingga muncul gelombang yang saling bersitegang satu sama lain, antara globalisasi versus lokalisasi, sehingga secara berseloroh melahirkan istilah baru yang dikenal dengan *glokalisasi*.

Perubahan-perubahan itu, pada intinya menuntut respon yang lebih adaptif dari organisasi negara dan pemerintahan. Semakin demokratis dan berorientasi pasar suatu negara, semakin organisasi negara itu harus mengurangi perannya dan membatasi diri untuk tidak mencampuri dinamika urusan masyarakat dan pasar

yang mempunyai mekanisme kerjanya sendiri. Dengan perkataan lain, konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang sebelumnya mengidealkan perluasan tanggungjawab negara ke dalam urusan urusan masyarakat dan pasar, pada masa kini dituntut untuk melakukan liberalisasi dengan mengurangi peran untuk menjamin efisiensi dan efektifitas pelayanan umum yang lebih memenuhi harapan masyarakat.

Semua negara dituntut mengadakan pembaruan disektor birokrasi dan administrasi publik. Sebagai gambaran, setelah masing-masing melakukan pembaruan tersebut secara besar-besaran sejak dasawarsa 1970-an dan 1980-an, hampir semua negara anggota Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) mengembangkan kebijakan yang sama. Alice Rivlin seperti yang dikutip dari David Osborne dalam *Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government* (1997:8) memaparkan laporan tahunannya pada 1996 yang menyatakan bahwa sebagian besar dari 24 negara anggota OECD sama-sama menghadapi tekanan fundamental untuk melakukan perubahan, yaitu karena faktor ekonomi global, ketidakpuasan warganegara dan krisis fiskal.

Menurut laporan OECD yang dikemukakan oleh Alice Rivlin dalam David Osborne (1997) yang dikutip oleh Trisulo (2012:39) tersebut, bahwa untuk menghadapi tantangan ekonomi global dan ketidakpuasan warganegara yang menuntut kepentingan yang selalu meningkat, semua negara OECD seolah-olah dipaksakan untuk menerima serangkaian agenda agenda pembaruan yang bersifat sangat mendasar yaitu :

1. Unit unit pemerintahan harus mendesentralisasikan kewenangan dan devolusi pertanggung jawaban kelapisan pemerintahan yang lebih rendah,
2. semua pemerintahan perlu mengadakan penilaian kembali mengenai apa yang pemerintah harus dibiayai dan lakukan oleh pemerintah, apa yang harus dibiayai tapi tidak perlu dilakukan sendiri dan apa yang tidak perlu dibiayai sendiri dan sekaligus tidak perlu dilakukan sendiri,
3. semua pemerintah perlu memperkecil unit-unit organisasi pelayanan umum dan memprivatisasi serta mengkorporasikan kegiatan-kegiatan yang sebelumnya ditangani pemerintah,
4. semua pemerintahan dianjurkan untuk mengembangkan kebijakan dengan pelayanan lebih *cost-effective*, seperti kontrak *out-sourcing*, mekanisme percaya dan biaya konsumen (*users charges*),
5. semua pemerintahan berorientasi kepada konsumen, termasuk dalam mengembangkan pelayanan umum dengan kualitas yang pasti,
6. melakukan pengukuran terstandar dan penilaian kinerja yang terukur
7. mengadakan reformasi atau pembaruan yang didesain untuk menyederhanakan regulasi dan mengurangi biaya biaya yang tidak efisien.

Semua ini akan mengarah kepada pembaruan sistem birokrasi yang dahulu sangat sentralistik dan kaku menjadi lebih fleksibel dan mengutamakan efektifitas dan efisiensi dalam melakukan pelayanan publik sebagaimana yang ditulis dalam *Reinventing Government* karya David Osborne (1993:2) yang menyatakan bahwa untuk menjadi institusi yang efektif diperlukan kinerja institusi yang fleksibel, dapat beradaptasi dengan lingkungan dan sekaligus inovatif, sebagaimana cara kerja *entrepreneur* dalam menjalankan suatu bisnis.

Untuk dapat menjadi institusi yang efektif menurut David Osborne (1993) dikemukakanlah 10 prinsip *Reinventing Government* yang harus dimiliki oleh pemerintahan atau instansi publik dengan mengadopsi DNA sebuah perusahaan privat yaitu:

1. Pemerintahan yang katalis, dimana pemerintah menggunakan pajak sebagai instrumen untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat namun dalam operasionalisasinya lebih kepada mengarahkan tidak

mengambil peranan secara dominan karena pihak swasta yang mengambil bagian dalam implementasi pelayanan,

2. Pemerintahan milik komunitas, dimana komunitas diberikan ruang yang besar untuk dapat menyelesaikan masalah mereka dimana pemerintah selaku entitas yang mendorong agar hal ini berjalan sukses,
3. Instansi publik yang kompetitif, dimana era monopoli sumber daya harusnya dapat diakhiri untuk dapat menuju era dimana setiap instansi publik mampu bekerja secara kompetitif memberikan pelayanan terbaik,
4. Pemerintah yang didorong oleh misi, dimana tujuan yang dijalankan oleh institusi publik didasari atas misi yang secara fundamental tetapkan sekaligus jalankan sendiri, tidak lagi berdasarkan peraturan yang mengekang terlebih masalah anggaran, karena telah mengembangkan sumber pembiayaan sendiri untuk mencapai tujuan,
5. Pemerintah yang berorientasikan hasil, dimana institusi pemerintah tidak hanya menitikberatkan kepada *budget spending* tapi juga seberapa efektifkan hasil dari pengeluaran anggaran atas kebijakan yang didanainya,
6. Masyarakat berlaku sebagai pelanggan kepada pemerintah, sehingga mampu menilai dan memilih seperti apa bentuk pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dampaknya instansi akan berlomba lomba untuk dapat memuaskan masyarakat sebagai seorang pelanggan,

7. Pemerintahan yang terdesentralisasi, dimana pemerintah yang berjalan efektif saat ini bukanlah yang dijalankan secara terpusat namun dibagi secara administratif kepada pemerintah di level bawah agar rantai komando pun dapat semakin pendek dan dekat dengan masyarakat,
8. Pemerintah yang berorientasi pasar, dimana pemerintah diperlukan untuk merestrukturi pasar melalui perusahaan yang dimilikinya sehingga dapat memenuhi tujuan publik dalam penyelenggaraan pelayanan agar lebih maksimal,
9. Pemerintahan yang antisipatif, dimana pemerintah berupaya proaktif untuk mencegah terjadinya maladministrasi birokrasi yang berdampak pada pelayanan, daripada memikirkan langkah penangan ketika maladministrasi birokrasi terjadi,
10. Pemerintahan wirausaha, dimana pemerintahan tidak hanya sekedar membelanjakan anggaran belanja daerah namun juga berupaya menghasilkan melalui badan badan usaha yang diciptakan sendiri

Meskipun Jan-Erik Lane yang dikutip oleh T. Gaebler dan A. Miller (2006) mengkritik habis konsep *Reinventing Government* karya Osborne, karena terdapat perbedaan fundamental dalam menjalankan manajemen perusahaan swasta dan instansi publik, ia lalu menjelaskan bahwa administrator pemerintahan (birokrat) tidak mungkin memberikan pilihan kepada konsumen (*public choice*) karena administrator pemerintahan harus mengalokasikan semua barang publik ataupun semi publik merata kepada seluruh masyarakat tanpa ketercuali dengan prinsip kesamaan dan keadilan (*equality and justice*). Terlebih kewenangan diskresi yang

leluasa dimiliki oleh perusahaan swasta akan berpotensi terjadi kesewenang-wenangan apabila dimiliki dan dijalankan oleh administrator pemerintahan, sehingga idealnya administrator pemerintahan bekerja sebagaimana nilai-nilai yang terkandung dalam UUD 1945 terutama sila ke-5 yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Terlepas dari semua kritikan itu, Osborne dalam Radhika (2012:24) sebenarnya ingin memberikan dua konsep pembaruan dalam tata kelola pemerintahan dimasa mendatang yaitu produktivitas dan visioner. Pertama melalui *reinventing governance* pemerintah diharapkan mampu meningkatkan produktivitas kerja instansi publik melalui pengadopsian etika bisnis supaya kuantitas pelayanan selaras dengan hasil yang diberikan dan kedua memperkenalkan konsep baru mengenai visi dan misi dalam merancang kebijakan publik dimana dampaknya akan membawa kepuasan secara umum bagi masyarakat sebagai pengguna jasa layanan publik.

Hal itulah yang nampaknya ditangkap inti sarinya oleh pemerintah Inggris dimana pada rentang tahun 1972-1974 dilakukanlah kebijakan reorganisasi dan terjadilah perkembangan organisasi organisasi *non-elected agencies* (Trisulo,2012:41). Pemerintah lokal Inggris sudah biasa bekerja dengan banyak ragam dan bentuk organisasi yang disebut dengan *joint committees, board* dan sebagainya untuk tujuan mencapai prinsip-prinsip ekonomi dalam rangka peningkatan pelayanan umum. Misalnya dalam pengoperasian bus umum, dibentuk kelembagaan tersendiri yang disebut *board* atau *authority*.

Karena globalisasi merupakan gejala yang mendunia dimana batas batas antarnegara menjadi semakin samar, maka perkembangan kelembagaan pun terpengaruh baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap globalisasi itu sendiri. Dalam kajian tahunan yang diterbitkan Lembaga Administrasi Negara dengan judul Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat (2013) menyatakan sekurangnya terdapat 5 tantangan yang dihadapi oleh birokrasi pemerintahan dalam menjalankan tugasnya dalam melakukan pelayanan publik yaitu

(1) Tantangan globalisasi dan persaingan ekonomi internasional,

Berdasarkan situs Kementerian Perindustrian (2017) Indeks daya saing ekonomi indonesia pada tahun 2016 berada pada posisi 41 dari 138 negara atau turun 4 peringkat dari tahun 2015 yang berada di posisi 37. Penurunan peringkat dapat membawa sejumlah sentimen negatif dalam bidang perekonomian sehingga tidak ada jalan lain selain reformasi struktural termasuk didalam manajemen kelembagaan baik disektor publik maupun swasta agar lebih bekerja secara efektif, efisien dan berdaya saing global.

(2) Tantangan agenda pembangunan global yang harus diadopsi pemerintah,

Sejumlah pakta perjanjian ditandatangani oleh pemerintah salah satunya agar Indonesia menjalankan komitmen untuk berkontribusi positif dalam pembangunan dunia yang berkelanjutan (*sustainable development goals*) dimana terdapat 17 kesepakatan yang perlu ditindak lanjuti oleh pemerintah yaitu dengan membangun pembangunan tanpa kemiskinan, tanpa kelaparan, kehidupan yang sehat dan sejahtera, pendidikan yang berkualitas, kesetaraan gender, air bersih dan sanitasi yang layak, energi bersih dan terjangkau,

pekerjaan layak dan pertumbuhan ekonomi, industri inovasi dan infrastruktur, berkurangnya kesenjangan, kota dan pemukiman yang berkelanjutan, konsumsi dan produksi yang bertanggung jawab, penanganan perubahan iklim, menjaga ekosistem laut, menjaga ekosistem darat, perdamaian dan keadilan dan kelembagaan yang tangguh dan kemitraan untuk mencapai tujuan. Tidak mungkin memenuhi ke-17 tuntutan global hanya dengan birokrasi konvensional dengan aturan yang kurang fleksibel dan adaptif.

(3) Tantangan demokratisasi dan tuntutan masyarakat,

Paska reformasi tahun 1998, terdapat arus tuntutan yang kuat baik dari dalam negeri melalui masyarakat sipil yang terdidik dan kritis terhadap pemerintah terkait masalah Hak Asasi Manusia dan kebebasan maupun dari luar negeri melalui instrumen instrumen dana bantuan terkait pembangunan dan penguatan demokrasi seperti yang dilakukan oleh lembaga IMF maupun World Bank dalam upaya untuk menekan pemerintah Indonesia melakukan reformasi sistem kenegaraan agar lebih terbuka dan demokratis.

(4) Tantangan desentralisasi dan penguatan pemerintah lokal,

Dampak dilakukannya sejumlah langkah reformis pemerintah paska 1998, maka secara otomatis membuka keran otonomi kepada daerah daerah di Indonesia agar dapat ikut mengelola sumber daya dan pelayanan publik, sehingga kekuatan sentralis pemerintah rezim orde baru berangsur angsur melemah dan digantikannya kekuatan baru pemerintah lokal dalam menjalankan roda pemerintahan, tanpa disertai penguatan kapasitas, struktur

dan fungsi pemerintah daerah maka upaya reformasi sistem pemerintahan akan kontraproduktif dan menimbulkan sejumlah maladministrasi dan disfungsi sistem pemerintahan yang eksekusinya menimbulkan kerugian baik secara ekonomi, sosial dan politik,

- (5) Tantangan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi serta modernisasi pemerintahan,

kecepatan perkembangan teknologi di abad 21 sangat pesat mengingat persaingan dalam industri teknologi informasi sangat kuat, terlebih tuntutan masyarakat dalam memperoleh akses informasi yang luas dan tren penggunaan teknologi informasi dan komunikasi dalam memenuhi kebutuhan manusia serta mewujudkan efisiensi dan efektifitas dari sisi produksi barang dan jasa, menjadikan kelembagaan dituntut bertransformasi mengikuti tren global, maka pelayanan publik yang semula konvensional bertransformasi menggunakan teknologi yang ada atau yang dikenal dengan konsep *e-government*.

Tantangan tantangan yang dihadapi secara nyata oleh pemerintah tersebut diperlukan suatu mekanisme preventif bersifat revolusioner melalui bentuk kelembagaan itu sendiri. Tujuannya tidak lain adalah untuk mencegah kerusakan akibat sistem kelembagaan yang tidak mampu menyesuaikan dengan laju perubahan zaman, yaitu kecepatan informasi dan komunikasi dan juga ekspektasi masyarakat yang tinggi terutama didalam aspek sosial, ekonomi dan politik. Tidak hanya mentransformasi kelembagaan pemerintah tetapi diperlukan eksistensi kelembagaan ekstra-pemerintahan hasil dari serangkaian eksperimen kebijakan

demi mewujudkan pelayanan yang ideal dan kontekstual. Hal ini diperkuat pula oleh pendapat Trisulo (2012:41) yang menyatakan bahwa

Perkembangan (kelembagaan) yang terjadi di negara negara lain kurang lebih juga sama dengan apa yang terjadi di Inggris. Penyebabnya adalah berbagai kesulitan ekonomi dan ketidakstabilan akibat berbagai perubahan sosial dan ekonomi memaksa banyak negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien, baik di tingkat nasional atau pusat maupun ditingkat daerah atau lokal. Perubahan perubahan itu, terutama terjadi pada *non-elected agencies* yang dapat dilakukan secara lebih fleksibel dibandingkan dengan *elected agencies* seperti parlemen. Tujuannya tidak lain adalah untuk menerapkan prinsip efisiensi agar pelayanan umum (*public service*) dapat benar-benar efektif. Untuk itu, birokrasi dituntut berubah sedemikian rupa untuk memenuhi tuntutan perkembangan di era liberalisme baru.

Dalam kajian OECD dan dari pendapat Trisulo sendiri, diketahui ternyata diberbagai negara memiliki masing masing bentuknya sendiri dalam menyebut lembaga non struktural. Seperti dewan, komisi, badan, otorita, lembaga, agencies dan lain sebagainya (Trisulo,2012:42). Sedangkan didalam laporan OECD (2012:11) penyebutan LNS di negara Belanda disebut sebagai ZBO kepanjangan dari *Zelfstandige BestuursOrganen*. Di negara Kanada disebut sebagai *Service Agencies* atau *Special Operating Agencies*. Di negara Perancis disebut *Establissemments Publics* dan *Independent Administrative Authorities*. Di Jerman terdapat 3 kelembagaan yang fungsi dan kewenangan yang sejenis dengan masing masing nama *Federal Agencies*, *Bodies of Public Law* dan *Private Law Administration Entities*. Di Spanyol disebut sebagai *Autonomous Bodies with Administrative Functions (Organismos Autonomos)*, *Entidades Publicas Empresariales* dan *Public Bodies (Organismos Publicos)*. Di swedia dikenal sebagai *Boards* dan *Agencies*. Kesemua hentuk organisasi tersebut memiliki

kesamaan dalam hal mengimplementasi tugas secara spesifik yang bersifat khusus sebagaimana amanat undang undang atau peraturan yang mengikat dibawahnya yang mengaturnya, dalam rangka mengakomodasi kepentingan masyarakat secara luas yang konkretnya berupa pemberian jasa pelayanan kepada publik, sebagai regulator dan produsen barang jasa sebagai wujud suatu lembaga yang memiliki otoritas sesuai apa yang diamanatkan.

Dari beragam nama dan bentuk kelembagaan non struktural, secara general diklasifikasikan oleh Gerry Stoker menjadi 6 tipe organisasi (Trisulo,2012:42) yaitu :

1. Tipe pertama adalah kelembagaan yang bersifat *central government's arm's lenght agency*, (perpanjangan pemerintah pusat)
2. Tipe kedua adalah kelembagaan yang merupakan *local authority implementation agency*, (Agensi pelaksana otoritas pemerintah lokal)
3. Tipe ketiga adalah kelembagaan yang merupakan *public/private partnership organisation* (organisasi kerjasama pemerintah/swasta)
4. Tipe keempat adalah kelembagaan yang bersifat *user-organisation* (organisasi pengguna)
5. Tipe kelima adalah kelembagaan yang merupakan *inter-governmental forum* (forum antarorganisasi pemerintahan)
6. Tipe keenam adalah kelembagaan yang merupakan *joint boards* (dewan kerjasama).

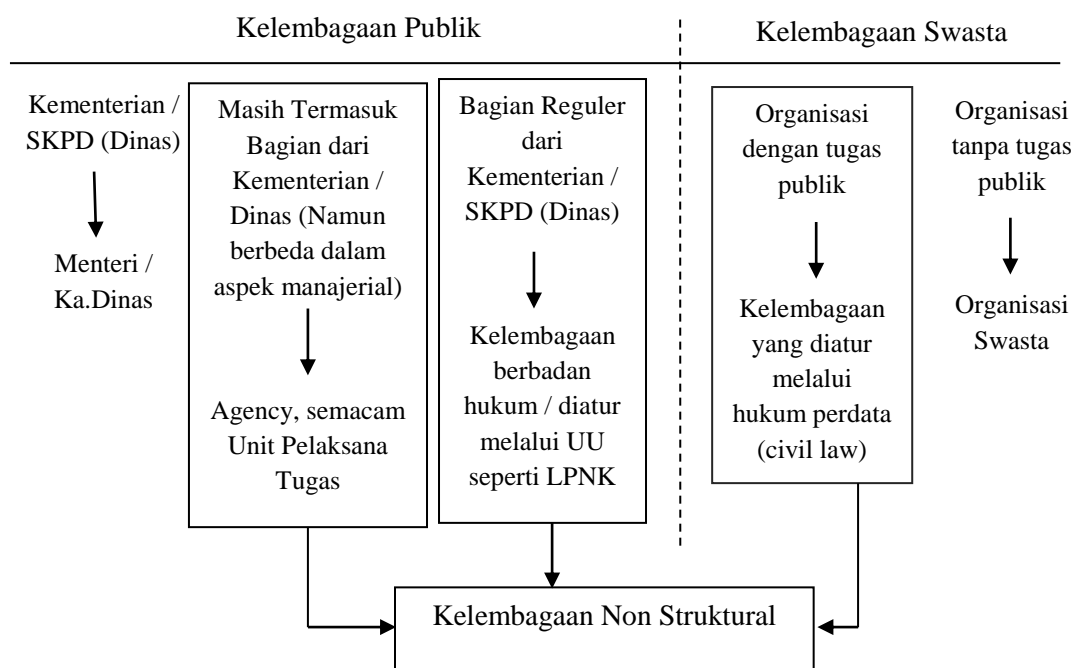
Ide pembaruan kelembagaan seperti halnya kelembagaan non struktural berkembang sangat cepat dan apabila ditelusuri jejaknya, kelembagaan yang termasuk sebagai kelembagaan non struktural tersebut berkembang pesat diakhir abad 20 di negara Amerika Serikat dan Perancis. Karena demikian banyak jumlah dan ragam corak lembaga-lembaga ini Yves Meny dan Andrew Knapp dalam Trisulo (2012:44) secara sederhana membedakan kelembagaan yang bersifat khusus dan spesial tadi berdasarkan fungsi administrasinya kedalam 3 tipe yaitu

- (i) *regulatory and monitoring bodies* yaitu badan-badan yang melakukan fungsi regulasi dan pemantauan,
- (ii) *those responsible for the management of public services* yaitu badan-badan yang bertanggung jawab melakukan pengelolaan pelayanan umum,
- (iii) *those engaged in productive activities* yaitu badan-badan yang terlibat dalam kegiatan kegiatan produksi.

2.8 Kedudukan Kelembagaan Non Struktural dalam Tata Kelola Pemerintahan.

Melalui kaca mata hukum, eksistensi organisasi akan mampu diklasifikasikan kedalam organisasi pemerintah maupun organisasi non-pemerintah (swasta), bahkan dalam konteks penelitian ini dapat diklasifikasikan kedalam kelembagaan yang bersifat spesifik dan khusus dimana dimasing masing negara memiliki penyebutannya masing masing, seperti diketahui di Indonesia disebut sebagai kelembagaan non struktural berbeda dengan di Eropa dengan berbagai macam nama dan penyebutan. Pengklasifikasian ini dapat dilakukan karena melalui kaca mata hukum, dengan undang undang sebagai instrumennya, disebutkan secara jelas tugas pokok dan fungsi, juga hirarki dan struktur sekaligus kewenangan yang dimiliki. Sebagaimana yang dapat dipahami dari penelitian Van Oosterom (2002:104) yang meneliti mengenai kelembagaan administrasi independen di Belanda yang dikenal sebagai *Zelfstandig Bestuur Organen (ZBO)*, bahwa ternyata tugas dan kewenangan kelembagaan independen masih berada diantara zona kelembagaan publik dan privat, dimana kelembagaan independen diperlukan aturan spesifik yang mengaturnya, seperti yang dijelaskan didalam diagram berikut ini :

Bagan 2.1 Kedudukan Kelembagaan Non Struktural Diantara Kelembagaan Publik dan Swasta



Sumber :

Diadaptasi dari hasil penelitian Ronald Van Oosterom. 2002. Distributed Public Governance : Agencies, Authorities and Other Autonomous Bodies in The Netherlands. Paris : Organization Economic Cooperation and Development. Hal 104

Van Oosterom (2002:103) kemudian mengelaborasi ketiga jenis kelembagaan administrasi independen sebagai berikut :

1. Agensi

Merupakan kelembagaan penyedia jasa yang menjadi satu bagian dari organisasi pemerintahan seperti kementerian atau SKPD dan dibentuk

dengan aturan manajemen finansial dan administrasi yang berbeda dari kelembagaan induknya. Agensi hanya akan melaksanakan manajemen yang berorientasi hasil dan target dimana pemerintah memonitor dan melakukan penilaian terhadap performa organisasi

2. Lembaga independen berbadan hukum,
Secara hukum pembentukannya, merupakan organisasi diluar pemerintahan namun merupakan bagian dari kelembagaan yang bergerak disektor publik. Keterlibatan pemerintah diatur secara spesifik kemudian. Dalam aspek menejemen keuangan diatur secara independen oleh lembaga yang bersangkutan. Terdapat dua tipe lembaga independen berbadan hukum yaitu lembaga yang secara hukum masih merupakan bagian dari pemerintah dan kedua sama sekali tidak berhubungan dengan lembaga pemerintah manapun karena memiliki dasar hukum pembentukannya sendiri.
3. Lembaga independen yang dibentuk melalui hukum perdata,
Lembaga yang dibentuk melalui hukum perdata tidak semata mata termasuk lembaga yang bergerak disektor publik namun menjalankan tugas publik. Karena aturan manajemen berkaitan dengan sektor swasta dan pemerintah melalui kementerian atau SKPD mengatur tugas apa publik yang dibebankan secara spesifik.

Disebut sebagai kelembagaan yang memiliki sifat yang khusus dan spesifik disebabkan tugas yang diemban dan operasionalisasi manajemen kelembagaan yang dapat dikatakan berbeda dengan kelembagaan pemerintah maupun swasta atau mengambil kelebihan dari kedua kelembagaan tersebut. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Van Oesterroom (2002:104) terdapat 3 kondisi dimana suatu kelembagaan disebut sebagai kelembagaan non struktural yaitu

1. *When the task is spesific, doesn't include some general policy-making, and requires an independent judgement,*
(ketika tugas dan kewenangan yang dimiliki bersifat spesifik, tidak termasuk kedalam pembuatan kebijakan secara umum dan tidak memerlukan penilaian independen),
2. *When the activities of the body require direct involvement from different sections of society,*
(memerlukan keterlibatan masyarakat secara langsung dalam aktivitas kegiatan kelembagaan)
3. *When the task of the entire consist of policy implementation on individual cases that has bearing on a large number of individuals for which the law has described tight boundaries and from which*

individual citizens enjoy complete legal protection. Independence of implementation is guaranteed by this organisational form.

(Bila tugas keseluruhan terdiri dari implementasi kebijakan pada kasus-kasus individual yang berdampak pada sejumlah besar individu di mana undang-undang tersebut menggambarkan batas-batas yang ketat dan dari mana warga negara menikmati perlindungan hukum yang lengkap. Independensi pelaksanaan dijamin oleh bentuk organisasi ini.)

Menyambung hasil dari penelitian Van Oosterom, Geert Bouckaert dan Guy Peters (2004:35) dalam kumpulan hasil penelitian yang berjudul *Unbundled government : A critical analysis of the the global trend to agencies, quangos and contractualisations* memaparkan hasil pengamatannya terhadap organisasi-organisasi yang menjalankan suatu tugas secara khusus dan spesifik dan juga merupakan kelembagaan bantu organisasi utama di Amerika dan Eropa, dimana ternyata didapati variasi, ragam bentuk dan corak organisasi sebagai berikut :

1. Organisasi yang termasuk kedalam komponen kementerian, organisasi ini dilimpahkan distribusi kekuasaan dan memegang kendali otoritas serta dapat melakukan rekrutmen anggota, namun secara hirarkis merupakan organisasi subordinasi kementerian sehingga tidak memungkinkan untuk menjadi entitas yang terlembagakan secara otonom sekalipun,
2. Organisasi independen dengan afiliasi terhadap kementerian, organisasi ini termasuk yang memiliki status berbadan hukum namun tetap berada dalam subordinasi dengan pemerintah melalui kementerian sebagai *leading sector*,
3. Organisasi berbadan hukum namun berada disebuah kementerian, organisasi ini termasuk dalam salah satu organisasi yang dibentuk

oleh organisasi pemerintahan seperti oleh kementerian atau SKPD dimana dengan statusnya sebagai badan hukum maka tidak dapat secara sembarangan pejabat pemerintahan setingkat menteri maupun SKPD dapat membubarkan kelembagaan yang telah terbentuk,

4. Organisasi berbadan hukum yang dibentuk undang undang sipil, Organisasi ini merupakan organisasi otonom atau semi otonom yang dibentuk oleh undang undang. Dalam pelaksanaan tugasnya dapat bertanggung jawab kepada menteri / kementerian, namun tidak secara hirarkis tersubordinasi dibawah kementerian dan kebanyakan memiliki tata kelola manajemennya sendiri diluar organisasi pemerintahan,
5. Organisasi berbadan hukum yang dibentuk oleh hukum perdata, organisasi ini merupakan organisasi otonom atau sebagai organisasi semi-otonom yang dibentuk berdasar hukum perdata,
6. *Sui generis organizations*
menurut *oxford dictionary*, *sui generis* diartikan sebagai unik, atau dapat dikatakan memiliki pengklasifikasian tersendiri. Sehingga *sui generis organization* merupakan organisasi yang memiliki aturan dan struktur tersendiri yang terbebas dari kontrol lembaga eksekutif meskipun hanya dapat bekerja dengan kolaborasi dengan kelembagaan utama pemerintah terutama lembaga eksekutif. Namun *sui generis organisation* hanya khusus membidangi urusan ekonomi-bisnis dan yang bersifat *regulatory*. Seperti halnya dikatakan oleh Majone dalam Bouckaert dan Peters (2001:37) *sui generalis organization is the “non-*

majoritarian” organization charged with major economic and regulatory activities hal ini seperti bank sentral atau otoritas jasa keuangan (OJK) di Indonesia.

2.9 Kedudukan Kelembagaan Non Struktural di Indonesia

Didalam tata kelola kelembagaan pemerintah pusat Indonesia, selain dari 32 kelembagaan utama pemerintahan yang telah disebutkan didalam UUD, terdapat dua jenis kelembagaan publik diluar manajerial kelembagaan utama pemerintahan yang ditugaskan secara spesifik dan bersifat khusus yaitu Lembaga Pemerintahan Non Kementerian dan Lembaga Non Struktural. Lembaga Pemerintahan Non Kementerian memiliki bentuk seperti *Departement Agencies* yang dikemukakan oleh Derek Gill dalam pemaparan sebelumnya, dimana merupakan kelembagaan yang masih merupakan bagian dari organisasi utama pemerintahan namun bersifat sebagai *special agency* yang bertugas khusus dan spesifik dan membantu tugas presiden sebagai kelembagaan utama dari unsur eksekutif. Sedangkan Lembaga Non Struktural adalah kelembagaan yang berafiliasi, berkoordinasi, berada diluar kelembagaan utama atau memungkinkan berada dalam subordinasi organisasi pemerintah seperti kementerian dan SKPD maupun LPNK dalam menjalankan tugasnya.

2.9.1 Lembaga Pemerintah Non Kementerian

Dahulu nomenklatur dalam menyebut Lembaga Pemerintah Non Kementerian adalah Lembaga Pemerintahan Non Departemen sebelum diubah

melalui UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Dibentuknya Lembaga Pemerintah Non Kementerian merupakan wujud eksistensi dari *Special Agencies*. Ide awal pembentukan kelembagaan tersebut adalah dalam rangka untuk melaksanakan tugas yang bersifat spesifik dan khusus diluar kewenangan Kementerian, dan sekaligus diperlukan eksistensinya dalam upaya mendukung pelaksanaan tugas kementerian negara. Berdasarkan Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 tentang kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi dan tata kerja Lembaga Pemerintahan Non Departemen telah mengamanatkan bahwa pengertian LPND merupakan lembaga pemerintah pusat yang melaksanakan tugas dan fungsi tertentu dari presiden sesuai dengan peraturan perundang undangan. Tugas dan fungsi ini belum ada penjelasan yang lebih detail terutama terkait dengan peran dan kedudukannya. Dengan kata lain pengertian tersebut masih bersifat umum dan luas, sehingga dalam perkembangannya, terdapat beberapa LPNK yang dibentuk hanya sebagai perluasan tugas dan fungsi dari suatu kementerian tertentu bahkan dapat mengalami perluasan pada struktur organisasinya. Sampai saat ini memang dipahami bahwa tugas tertentu tersebut adalah mandat yang diberikan Presiden dan bagian dari hak *prerogative* Presiden.

Eksistensi LPNK tersirat dalam pengaturan di pasal 25 ayat 2 UU No.39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang menyatakan bahwa Lembaga Pemerintah Non Kementerian berkedudukan dibawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengoordinasikan. Sebagaimana laporan kajian LAN (2013:73) menyatakan hingga sejauh ini Lembaga

Pemerintah Non Kementerian yang eksis berjumlah 28 lembaga dengan beragam dasar pembentuknya diantaranya adalah

1. Melalui Undang Undang terdapat 11 lembaga yaitu Arsip Nasional, BMKG, BNN, Sekretariat Wantannas, BNP2TKI, Batan, BNPB, BPN, BIG dan BKN.
2. Melalui Peraturan Pemerintah terdapat 1 lembaga yaitu Badan Standardisasi Nasional.
3. Peraturan Presiden terdapat 4 lembaga yaitu Lemhannas, BNPT, LKPP dan LAN.
4. Keputusan Presiden terdapat 11 lembaga yaitu LIPI, LAPAN, Lemsaneg, BPPT, BPKP, BKPM, Bapeten, Bappenas, Perpustakaan, BPOM

Sebenarnya pembentukan LPNK sebagai *Special Agencies* lebih berbasis pada kompetensi dan keahlian karena tugasnya yang sangat spesifik dan membutuhkan tenaga ahli yang mumpuni. Dan dalam menjalankan tugasnya tidak ditangani atau berada dalam subordinasi kementerian tertentu karena bukan bagian dari salah satu pembagian urusan pemerintahan. Selain itu LPNK seharusnya juga dibentuk karena tidak menangani tugas yang sifatnya regulatif namun tetap berada dalam tugas yang fungsinya untuk berkoordinasi lintas kementerian. Pembentukan LPNK berfokus pada fungsi yang memberikan dukungan manajemen dan substansi pemerintahan, dimana dalam hal ini juga termasuk melakukan pengkajian atau penelitian yang disesuaikan dengan bidangnya (LAN, 2013:74).

Dalam kajian yang dipaparkan oleh LAN (2013:74) didapati empat fungsi

Lembaga Pemerintahan Non Kementerian dalam tata kelola pemerintahan yaitu :

- 1) LPNK pendukung yang menyelenggarakan fungsi dukungan terhadap kementerian atau lembaga dibidang manajemen pemerintahan. Seperti Lemhannas, Bappenas, LKPP, LAN, ANRI, BKN, PERPUSNAS, LEMSANEG dan BPKP.
- 2) LPNK pendukung yang menyelenggarakan fungsi dukungan terhadap kementerian atau lembaga dibidang substansi pemerintah tertentu.

Seperti BPS, BASARNAS, BNPT, BIN, BMKG, BNPB, BNPT, BKKBN, BSN, BAPPETEN, BATAN, LAPAN, BAKOSURTANAL, LIPI dan BPPT.

- 3) LPNK yang masih menyelenggarakan fungsi pelayanan publik dan regulasi publik seperti BPN, BPOM, BKPM dan BNP2TKI.
- 4) LPNK yang berfokus pada tugas dan fungsi pengkajian dan penelitian seperti LIPI, LAN, BPPT, BATAN dan LAPAN.

Menurut Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 tentang struktur kelembagaan LPNK yang terdiri dari unsur pimpinan, sekretaris utama (sebagai unsur pembantu pimpinan), inspektur (sebagai unsur pengawas) dan ada beberapa LPNK yang memiliki inspektorat yang dibedakan sebagai Inspektorat Utama dan pejabat eselon I-a. Semakin lama berkembang, arah perkembangan kelembagaan nyatanya diatur secara tersendiri menyesuaikan kebutuhan masing masing LPNK. Dari sinilah awal berekspansinya LPNK menambah struktur baru sehingga keluar dari jalur pola dasar sebuah LPNK yang telah diatur melalui Keppres No. 103 tahun 2001 tentang struktur LPNK. Penambahan struktur baru tersebut meliputi Unit Staf Ahli, Tenaga Ahli, Dewan Pengarah, Komite dan lain lain. Dan dalam perkembangannya sejumlah LPNK berkembang secara variatif dalam aspek struktur organisasi terutama dalam hal pimpinan dan unsur pelaksana dan juga status kepegawaian.

2.9.2 Lembaga Non Struktural di Tingkat Pusat

Diluar kelembagaan utama pemerintahan dan juga LPNK masih terdapat satu organisasi yang berperan dalam tata kelola pemerintahan yaitu Lembaga Non Struktural. Perbedaan dengan LPNK yang dalam penunjukan pimpinan dan pengangkatan pegawai dilakukan oleh Presiden melalui Menteri terkait, Lembaga

Non Struktural merupakan *quasi* atau semi dari unsur organisasi pemerintah dengan masyarakat sipil (*civil society*).

Pada umumnya LNS merupakan lembaga yang bersifat mandiri atau independen dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, serta berada diluar struktur kementerian negara, LPNK maupun lembaga pemerintah lainnya. Hingga saat ini belum ada peraturan perundang yang mengatur mengenai LNS secara detail dan komprehensif sehingga menimbulkan ragam varian yang begitu tinggi dalam struktur kelembagaan negara di Indonesia. Namun, dalam kajian LAN (2013:77) dapat diketahui beberapa pola yang ada di LNS meliputi :

- 1) LNS yang anggotanya terdiri dari pejabat dari lingkungan Kementerian atau organisasi pemerintah lainnya dan diketuai oleh Presiden. Tugas dan fungsinya melakukan koordinasi dan pelaksanaan program tertentu antarorganisasi pemerintahan yang memiliki kesamaan tugas dan kewenangan.
- 2) LNS yang anggotanya terdiri dari gabungan masyarakat atau swasta dengan unsur pemerintah. LNS ini dibentuk untuk dapat memberikan saran dan pertimbangan kebijakan kepada presiden
- 3) LNS yang anggotanya melibatkan pakar atau profesional yang ahli pada bidang tertentu sehingga sangat selektif dalam proses pemilihannya. LNS ini memiliki tugas dan fungsi untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu secara teknis dan urgen untuk dibentuk.

Sedangkan peran utama Kelembagaan Non Struktural sebagai kelembagaan penunjang sebagaimana yang diungkapkan Rhodes dalam Jimly Asshidiqqie (2006:7) adalah

1. Mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengoordinasikan kegiatan kegiatan berbagai lembaga lain.
2. Melakukan pemantauan (*Monitoring*) dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau *policies* dari pemerintah pusat.
3. Mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pemerintah pusat

Dan sebagai upaya untuk membedakan kelembagaan non struktural dengan kelembagaan yang lain terlebih dengan Kelembagaan Pemerintah Non Kementerian dikarenakan dari aspek manajerial dikelompokkan sebagai *Special Agencies* yang menangani tugas spesifik dan khusus, maka Jimly Asshidiqie (2006) dalam kacamata hukum yang digunakannya memaparkan sejumlah ciri ciri Lembaga Non Struktural yaitu :

1. Independen dalam hal ini memiliki makna bahwa pemberhentian anggota hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab sebab yang diatur dalam undang-undang pembentuknya, tidak seperti lembaga biasa yang dapat diberhentikan sewaktu waktu oleh presiden,
2. Memiliki kepemimpinan yang kolektif,
3. Kepemimpinan yang tidak dikuasai oleh mayoritas partai tertentu,
4. Masa jabatan komisi tidak habis bersamaan tetapi bergantian (*staggered terms*),
5. LNS tersebut juga diidentifikasi sebagai lembaga yang berfungsi di luar fungsi legislatif, yudikatif dan eksekutif atau mungkin juga campuran dari ketiganya

Selain terdapat Lembaga Non Struktural yang independen diluar struktur pemerintah utama dengan tata kelola dan aturan yang mandiri, terdapat pula LNS yang berada dibawah subordinasi dan bertanggung jawab terhadap Presiden, seperti halnya lembaga KPK.

Dalam kajian LAN (2013:79) menyatakan bahwa dari segi kedudukannya, LNS dapat dibedakan menjadi LNS yang termasuk kedalam atau berafiliasi atau sebagai lembaga negara, LNS yang termasuk kedalam lembaga pemerintah pusat dan LNS yang termasuk kedalam/sebagai lembaga daerah. Sedangkan dari segi

karakteristik tugasnya dalam tata kelola pemerintahan, LNS dapat dibedakan menjadi LNS yang termasuk dalam level *Primary* atau kelembagaan yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang bersangkutan langsung dengan pihak luar pemerintahan (*operating core*) dan LNS yang termasuk kedalam *Auxiliary* yaitu organisasi yang bukan merupakan unit pelaksana tugas pemerintahan dengan kata lain tugas dan kewenagannya tidak berhubungan langsung dengan masyarakat.

1.9.3 Lembaga Non Struktural di Tingkat Daerah

Eksistensi kelembagaan non struktural dalam tata kelola pemerintahan daerah memang belum lazim adanya. Terdapat beberapa faktor yang memungkinkan terjadinya ketidaklaziman dalam operasionalisasi LNS didaerah seperti struktur birokrasi utama pemda yang masih memegang peran utama dalam setiap aktivitas pelayanan publik. Terlebih dalam operasionalisasi LNS diperlukan alokasi anggaran yang cukup dari pemerintah daerah selain anggaran yang diperoleh secara sah diluar itu, sehingga berbeda daerah berbeda pula LNS yang eksis dan aktif karena kapasitas pembiayaan APBD yang berbeda pula. Yang terakhir adalah urgensi dalam melihat masalah kebijakan antardaerah yang berbeda-beda sehingga memengaruhi daerah dalam membentuk suatu badan diluar organisasi SKPD yang telah ada, dalam rangka ikut menyelesaikan masalah publik melalui pengorganisasian kelembagaan tersebut.

Hal inilah yang menjadikan LNS didaerah belum berkembang dan efektif jika dibanding dengan kelembagaan non struktural ditingkat pemerintah pusat.

Satu satunya daerah yang telah menginventarisasi kelembagaan non strukturalnya yaitu Provinsi DIY dengan 39 lembaga non struktural yang berada dibawah SKPD. Ke-39 lembaga tersebut berbentuk badan, dewan, komisi, asosiasi, forum komunikasi, forum koordinasi, ikatan dan himpunan.

Namun, terdapat daerah yang telah mengeluarkan peraturan dalam melaksanakan penataan kelembagaan non struktural yang ada dilingkungan kerjanya yaitu Provinsi Jawa Tengah. Meskipun bersifat sektoral yang khusus untuk LNS di lingkungan provinsi Jawa Tengah, tidak menutup kemungkinan pedoman ini dapat direplikasi oleh pemerintah kota maupun kabupaten dalam menerapkan kebijakan yang serupa.

Didalam pasal 2 ayat 1 Peraturan Gubernur Jawa Tengah nomor 59 tahun 2012 mengenai pedoman teknis penataan organisasi lembaga non struktural provinsi Jawa Tengah, disebutkan kedudukan LNS didaerah sebagai lembaga independen yang dibentuk dengan kriteria memiliki urgensi terhadap suatu tugas khusus tertentu yang tidak dapat diwadahi dalam SKPD, memiliki keunikan tertentu, karakteristik yang terintegrasi serta efektif dalam melaksanakan tugasnya. Dalam penjabaran kriteria kelembagaan non struktural yang yang dimaksud dapat dilihat pada ayat 2, dimana dijelaskan urgensitas yang dimaksud sebagai hal yang bersifat sangat strategis dan/atau permasalahan yang memerlukan penanganan segera. Sedangkan unik sebagaimana yang disebutkan dalam ayat 3 berarti tidak ada SKPD lain yang memiliki peran, tugas dan fungsi yang serupa. Selanjutnya, pada ayat 4 disebutkan memiliki karakteristik yang terintegrasi yang berarti memiliki hubungan yang jelas yaitu tertulis dalam aturan

pembentukannya, sehingga tidak ada tumpang tindih meskipun memiliki keserumpunan jenis tugas dan fungsi. Terakhir adalah terkait keefektifitasan sebagaimana yang diterangkan dalam ayat 5 memiliki arti kelembagaan tersebut dapat dirasakan kemanfaatannya oleh masyarakat dan pemerintah daerah.

Terkait pembentukan dan penataan kelembagaan non struktural di tingkat daerah, disyaratkan melalui produk hukum yang dikeluarkan daerah. Didalam produk hukum tersebut sekurang kurangnya termuat mengenai kedudukan, fungsi dan tugas, susunan organisasi, keanggotaan, tata kerja, status kepegawaian hingga pembiayaan dalam operasionalisasi kelembagaan. Hal ini dapat dilakukan melalui pengajuan usulan oleh SKPD yang didasari pertimbangan yuridis, filosofis, sosiologis dan teknis yang dilakukan satu tahun sebelumnya kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah. Begitupun dengan langkah untuk penghapusan maupun penggabungan lembaga non struktural.

Disini peran pemerintah daerah sangat besar dalam menentukan langkah lembaga non struktural terutama dalam hal penataan organisasi. Peran pemerintah daerah dalam melakukan penataan lembaga non struktural terkait dengan tiga kegiatan utama yaitu pembentukan, penghapusan dan peleburan (penggabungan) LNS. Terdapat ukuran yang dipakai dalam melakukan penataan LNS diantaranya adalah berdasarkan perintah peraturan perundang undangan apakah sesuai dengan amanat undang undang yang ada dan skala prioritas serta kebutuhan daerah. Dan dalam membentuk lembaga non struktural, terdapat syarat syarat yang perlu dipenuhi sebagaimana yang tertera Dalam pasal 5 Pergub No 59 tahun 2012 diantaranya

- (a) masalah kebijakan yang khusus,
- (b) diluar struktur dan tupoksi SKPD yang ada,
- (c) lintas sektor,
- (d) bersifat *ad hoc* (sementara).

Lembaga Non Struktural yang berada diwilayah kerja pemerintah daerah diatur begitu ketat dengan sejumlah batasan batasan. Hal ini salah satunya dikarenakan sumber pendanaan yang didapatkan berasal dari APBN, APBD dan sumber sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Terlebih dalam pengangkatan dan pemberhentian staf karyawan yang dapat dapat dilakukan oleh masing masing lembaga non struktural melalui keputusan pimpinan LNS, namun tetap saja kebebasan dalam merekrut dibatasi dengan terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari Sekretaris Daerah.

Peraturan gubernur yang berlaku diwilayah kerja dan otoritas pemerintah daerah provinsi Jawa Tengah, belum diikuti dengan peraturan serupa dalam tataran pemerintah kota maupun kabupaten. Di kota Semarang, tidak ada peraturan teknis dalam penataan kelembagaan non struktural dilingkungan kerja pemkot Semarang. Eksistensi kelembagaan non struktural yang ada saat ini dilakukan secara sporadis tanpa ada kajian mendalam sejauh mana urgenistas, keunikan dan kemaslahatan kelembagaan bagi masyarakat maupun pemerintah.

Meskipun begitu, pembentukan lembaga non struktural yang ada dikota Semarang tidak begitu saja dilakukan secara sembarang. Setidaknya memerlukan

peraturan walikota, peraturan daerah dan peraturan yang sederajat untuk mendirikan kelembagaan non struktural. Dan mengenai aturan dan tata kelola kelembagaan dilakukan masing masing lembaga sesuai kebutuhan dan tugas yang akan dijalankan dengan tetap pemerintah daerah melalui SKPD sebagai supervisor utama kelembagaan non struktural yang ditetapkan. Terlebih terdapat kesesuaian dengan tata aturan kelembagaan non struktural di tingkat daerah Provinsi Jawa Tengah dengan kelembagaan yang menjadi sampel dalam penelitian ini.

1.9.4 Urgensitas Kelembagaan dan Masalah Kebijakan yang Melatarbelakangi

Ketiga kelembagaan baik DP2K, BPPB Sima dan BPK2L sama sama menghadapi permasalahan kebijakan terkait kerusakan lingkungan dan kesalahan tata guna lahan dan bangunan yang disebabkan oleh faktor alam maupun manusia yang berimbas negatif kepada aspek sosial, ekonomi dan budaya masyarakat setempat. Kompleksitas permasalahan sosial yang dihadapkan pada penurunan kualitas lingkungan hidup sehingga mempercepat kerusakan yang bersifat masif dan permanen dengan *revitalisation cost* yang semakin tinggi. Kelembagaan konvensional saja tidak cukup memberikan solusi atas masalah kebijakan tadi sehingga wajar bila kelembagaan *special agency* yang bersifat spesifik terhadap masalah kebijakan tertentu dikembangkan di Kota Semarang. Permasalahan kebijakan yang berat yang dihadapi oleh kelembagaan non struktural tersebut diantaranya banjir dan rob akibat penurunan muka tanah, kepadatan penduduk disertai kemiskinan di daerah rawan bencana dan kawasan kumuh karena pengelolaan sampah yang buruk.

3.1.1 Masalah Rob, Banjir dan Penurunan Muka Tanah

Banjir dan rob telah menjadi permasalahan yang mendera kota Semarang dikarenakan faktor geografis kota Semarang yang memiliki bentangan garis pantai sepanjang 36,63 KM (Ambariyanto, 2012:1) yang berbatasan langsung dengan laut Jawa dengan kondisi tanah di pesisir kota Semarang yang berada dibawah permukaan air laut. Sehingga kondisi tersebut menjadikan banjir dan rob sebagai langganan permasalahan yang terjadi bahkan sejak hindia belanda memerintah di Kota Semarang (Kurniawati, 2015:1). Banjir pada dasarnya adalah fenomena dimana air yang mencapai daratan tidak tertampung kembali ke sungai untuk menuju ke laut sehingga menggenangi sejumlah daratan yang konturnya lebih rendah atau dalam kondisi daratan yang cekung.

Ligal Sebastian (2008:164) berpendapat bahwa penyebab banjir disebabkan oleh dua faktor yakni faktor alami dan faktor manusia. Faktor alam yang disebutkan oleh Ligal (2008:165) adalah sebagai berikut :

- (1) curah hujan
- (2) pengaruh fisiografis
- (3) erosi dan sedimentasi
- (4) kapasitas sungai
- (5) kapasitas drainase yang tidak memadai dan
- (6) pengaruh air pasang.

Sedangkan faktor manusia meliputi (Ligal,2008:165) :

- (1) Perubahan kondisi DAS dilakukan dengan cara pengundulan hutan, usaha pertanian yang kurang tepat, perluasan kota dan perubahan tataguna lahan yang dapat memperburuk banjir.
- (2) Kawasan kumuh dan sampah, bahwa perumahan kumuh di sepanjang bantaran sungai dapat menghambat aliran air menuju laut.
- (3) Drainase kering yang seharusnya menjadi daerah resapan sehingga tidak mampu menampung debit air yang tinggi.

- (4) Kerusakan bangunan pengendali banjir, apabila pemeliharaan yang kurang memadai pada bangunan pengendali banjir maka menimbulkan kerusakan dan mengurangi kuantitas menampung air banjir.
- (5) Perencanaan sistem pengendalian banjir yang tidak tepat

Secara spesifik Septriono (2013:73) berpendapat bahwa banjir di Semarang disebabkan oleh 2 faktor utama yaitu penurunan muka tanah karena ekstraksi air tanah yang berlebihan dan juga kenaikan muka air laut karena menghangatnya suhu air secara global. Untuk permasalahan penurunan tanah di Kota Semarang perlu mendapatkan perhatian khusus karena ini tidak hanya terjadi karena pengambilan air tanah oleh masyarakat yang masif namun juga ada faktor alam yang berperan dalam penurunan muka tanah di kota Semarang. Dalam seminar yang bertajuk “Sosialisasi Pengolahan Sistem Polder Banger dan Kerjasama Penataan Sistem Manajemen Air dan Kawasan Kota Lama” yang diadakan di Balaikota 28 Agustus 2017, akademisi yang bertindak sebagai Ketua Pusat Studi Kajian Bencana LPPM Undip sekaligus juga Ketua BPPB Sima Ir. Suseno Darsono, M.Si masih meragukan bahwa penurunan air tanah khususnya di DAS Kali Banger penyebabnya hanya pengambilan air tanah yang masih terjadi secara masif di Kota Semarang saja, karena karakter tanah aluvial sebagaimana karakteristik kondisi di tanah daerah pesisir kota Semarang belum terbukti menyimpan *groundwater*, yang merupakan aspek yang menyebabkan penurunan air tanah karena *groundwater* berfungsi sebagai penopang tanah di atasnya. Sehingga perlu penelitian terbaru mengenai isu ini. Hal ini ditambahkan pula dengan pernyataan Kepala Bagian Perencanaan Bappeda Muhammad Farkhan, M.T menyatakan bahwa kondisi tanah di utara kota Semarang masih mengalami

konsolidasi dalam artian masih mengalami pembentukan sehingga terus bergerak, yang secara awam dapat dipahami sebagai reklamasi alami karena proses sedimentasi tanah aluvial yang masih berlangsung hingga saat ini. Meskipun penyebabnya masih menjadi perdebatan dikalangan akademisi dan praktisi namun data penurunan tanah tidak dapat diperdebatan karena telah diukur dengan instrumen yang pasti

3.5 Tabel Kenaikan Muka Air Laut di Kota Semarang

Tahun	Elevasi (cm)	Perubahan Ketinggian Air Laut (cm)	Land Subsidence (cm/tahun)	Ketinggian Air Laut yang Mencapai Daratan (cm)
2006-2007	90	8	5	103
2007-2008	90	9,46	5	104,46
2008-2009	90	10,92	5	105,92
2009-2010	90	12,38	5	107,38
2010-2011	90	13,84	5	108,84
2011-2012	90	15,3	5	110,3
2024-2025	90	34,28	5	129,28
2044-2045	90	63,48	5	158,48

Sumber :

Rukuh Setiadi dkk. 2009. Alternatif Kebijakan Antisipasi Migrasi Perubahan Iklim Di Kota Semarang. Jurnal Riptek Vol.3 No.2 Hal. 53 – 62

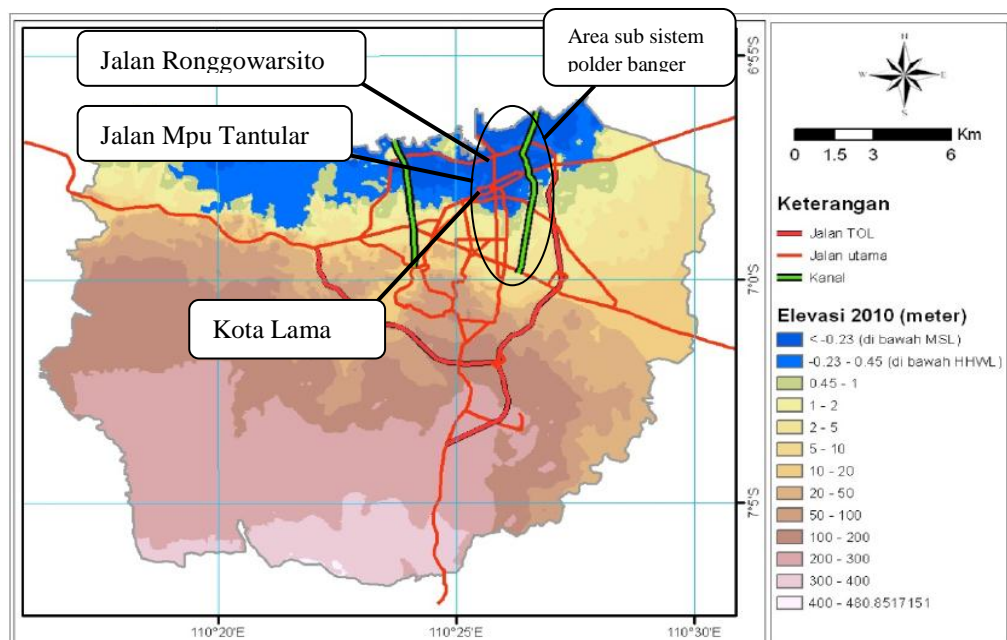
Sebagaimana dalam penelitian Septriono (2013:73) dampak dari banjir rob adalah meningkatnya laju erosi, perubahan kondisi ekosistem pantai, mundurnya garis pantai, meningkatnya kerusakan bangunan di dekat pantai dan terganggunya aktivitas penduduk di daerah pemukiman, pertambangan dan perindustrian

Dikawasan wilayah kerja BPPB Sima yaitu disepanjang Daerah Aliran Sungai Banger sendiri, berdasarkan laporan berita pada Koran Suara Merdeka edisi 9 November 2017, Semarnag mengalami penurunan muka tanah bahkan ada yang mencapai 13,5 cm / tahun. Dampaknya dapat dilihat dari kondisi perumahan yang ada dikawasan tambaklorok dan kelurahan kemijen yang ambles. Akibat dari

penurunan muka tanah dan banjir rob, konstruksi bangunan perumahan mereka harus dibuat mengikuti kenaikan air banjir setiap tahunnya. Sehingga bagi masyarakat dengan ekonomi menengah atas akan nampak rumah yang meninggi keatas dan akan kontras dengan masyarakat miskin yang justru rumahnya terendam air banjir rob dengan kondisi genting yang memendek hampir menyentuh muka tanah karena jalan ikut ditinggikan.

Dampak yang merugikan secara sosial maupun ekonomi, otomatis menyebabkan terganggunya aktivitas manusia. Sebagaimana hal yang dialami oleh aktivis pekerja Badan Usaha Milik Negara PT. Pelindo Indonesia yang menempati kantor di daerah perkantoran Pelabuhan Tanjung Mas dimana genangan air disebabkan oleh air pasang (rob) terjadi di sekitar Pelabuhan Tanjung Mas, khususnya di sepanjang jalan Ronggowarsito dan Jalan Mpu Tantular dimana genangan tersebut menghalangi arus keluar masuk barang-barang keluar dan kedalam pelabuhan. Setiap tahun penurunan permukaan tanah diperkirakan sebesar 6-10 cm sebagaimana dalam peta berikut

Gambar 3.1 Peta Ketinggian Genangan Banjir Rob Di Daerah Padat Bisnis Kota Semarang Tahun 2010



Sumber :

Diolah dari Tesis L.M Bakti. 2010. Kajian Sebaran Potensi Rob Kota Semarang dan Usulan Penanganannya. Semarang : Pascasarjana Teknik Undip. Hal. 50

Dari peta yang disajikan nampak betul bagaimana luapan air laut (rob) dapat berdampak lebih parah lagi bila terjadi penurunan tanah. Jelas bahwa, genangan air tersebut akan mengganggu kegiatan pelabuhan, yang berperan sebagai pelabuhan utama dan penting secara ekonomi bagi Semarang dan daerah-daerah lain di Provinsi Jawa Tengah. Proses bongkar muat peti kemas mungkin akan terganggu selama 2 hari bahkan dapat berbulan-bulan. Sehingga mau tidak mau kendaraan yang akan membongkar muatan baik itu barang impor maupun ekspor harus melalui jalan memutar melalui jalan *by pass* dan melewati Jalan Arteri Utara di bagian Semarang Barat guna menghindari luapan air pasang, alhasil inefisiensi biaya logistik dan waktu yang terbuang percuma hanya karena masalah banjir dan rob yang berimplikasi terhadap meningkatnya biaya barang (*high cost*) hingga nantinya ketangan konsumen.

Cerita yang sama juga dialami perusahaan BUMN lain yang kebetulan lokasi kegiatan ekonominya berada di kawasan sub-sistem polder banger yaitu PT. Kereta Api Indonesia. Stasiun tawang yang berada di Kawasan Kota Lama sejak dahulu kala dibebankan permasalahan banjir yang setiap tahun menggenangi stasiun dan mengganggu aktivitas kegiatan transportasi PT.KAI. Upaya-upaya yang telah dilakukan oleh PT KAI dengan cara meninggikan elevasi rel kereta sehingga menyebabkan penambahan anggaran belanja karena saat ini terdapat 4.900 meter rel kereta api yang berlokasi di kawasan drainase pusat yang

menghubungkan stasiun Tawang dengan Pelabuhan Tanjung Mas yang kondisinya selalu terendam air banjir rob. Penggenangan yang terjadi menyebabkan umur rel kereta api yang pendek dikarenakan faktor oksidasi dari air garam dari laut yang merendam rel kereta. Disamping rel yang terendam, aset aset lain yang tidak kalah berharga adalah lahan seluas 129 ha yang masuk dalam kawasan drainase pusat, ditambah pergudangan yang secara otomatis aset tersebut tidak dapat dimanfaatkan secara maksimal.

1.9.5 Kronologis Terbentuknya Kelembagaan Non Struktural Di Daerah

Pembentukan kelembagaan non struktural berjalan tidak seperti dengan kelembagaan yang lain pada umumnya, dimulai dari inisiatif dan dorongan salah satu atau beberapa elemen baik itu berasal dari masyarakat sipil, akademisi maupun pemerintah. Hal ini didasari dari suatu *problem* komunal yang berbentuk keresahan bersama maupun gagasan gagasan yang bermunculan ketika *stakeholder* mulai membentuk forum forum atau didalam sebuah ajang seminari yang diisi para *expert* dan akademisi. Kesadaran bersama yang mulai terbangun dari kegiatan itu memunculkan dengan segera inisiatif-inisiatif berupa tindak lanjut secara konkret dan hal ini disambut oleh Pemerintah Kota yang berperan sebagai *backbone* utama dari segala implementasi kebijakan yang berjalan dengan mewadahnya kedalam suatu peraturan yang legal, dengan segala instrumen penggerak kelembagaan tersebut berupa penetapan tugas pokok dan fungsi masing-masing kelembagaan non struktural yang sifatnya spesifik dan khusus di

dalam sebuah Keputusan Walikota, Peraturan Walikota, atau Peraturan Daerah sebagaimana yang telah dipaparkan pada sub bab sebelumnya.

Selain hal tersebut, dapat pula terjadi ketika inisiatif kuat dari Pemerintah Kota Semarang karena menyadari betul bagaimana proses partisipasi masyarakat dalam bentuk apapun sangat menentukan keberhasilan suatu kebijakan termasuk salah satunya apabila hal tersebut terlembagakan ke dalam organisasi yang sah. Pemerintah melihat apapun permasalahan kebijakan yang terjadi akan sangat berat bila hanya pemerintah yang menanggung, karena pemerintah selama 24 jam berurusan dengan masalah masalah publik tadi sehingga inisiatif kuat pemerintah menjadi faktor dominan selain dukungan dari berbagai macam stakeholder kebijakan.

Dari ketiga kelembagaan yang diangkat dalam penelitian ini, menggambarkan bagaimana kompleksitas hubungan dengan stakeholder selama masa pembentukan kelembagaan, dan adapula penggambaran bagaimana suatu kelembagaan akhirnya menemukan suatu momentum ketika menemukan komposisi kepengurusan dalam struktur organisasi yang tepat sehingga berjalan begitu efektif namun adapula yang berjalan dalam kondisi *status quo*. Berikut perjalanan ketiga kelembagaan menuju tahap konsolidasi organisasi

1.9.5.1 Kronologis Terbentuknya Badan Pengelola Polder Sima

Tahap awal terbentuknya Badan Pengelola Polder Banger Sima dimulai pada tahun 2001 ketika disepakatinya perjanjian bilateral antara Pemerintah Indonesia dan Belanda dimana pihak Indonesia diwakili oleh Kementerian

Lingkungan Hidup dan Kementerian Pekerjaan Umum sedangkan dari pihak Belanda diwakili oleh Kementerian Transportasi, Pekerjaan Umum dan Manajemen Sumber Daya Air dan Kementerian Lingkungan Hidup, Perumahan dan Tata Ruang dan Pembangunan Permukiman Perkotaan. Setelah kesepakatan perjanjian tersebut ditindaklanjuti melalui kegiatan Seminar Nasional di Jakarta guna merumuskan kegiatan yang lebih konkret. Berdasarkan laporan Bappeda (2016) memaparkan bahwa dari hasil seminar tersebut menghasilkan dua konsensus dimana pertama fokus dalam pengembangan sebuah *pilot project* berupa Pengembangan Sistem Polder Berbasis Masyarakat karena menyadari bahwa masalah utama dari kota kota besar di Indonesia adalah rob dan banjir dan kedua Kota Semarang dipilih sebagai *pilot project* pengembangan polder menyisihkan Jakarta dengan pertimbangan masalah teknis, sosial budaya dan ekonomi.

Kerjasama dengan Pemerintah Belanda menghasilkan sebuah langkah nyata dimana Indonesia mendapatkan bantuan teknis peningkatan kelembagaan melalui penandatanganan *Technical Agreement* pada 18 Februari 2003 (Bappeda, 2016:21). Bantuan tersebut berupa pertukaran ilmu pengetahuan tingkat tinggi, adaptasi teknologi dan metodologi dari pihak Belanda dengan menyediakan kegiatan stimulan, dan implementasi sistem Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu dan Model Pengendalian Banjir dalam konteks perkotaan. Dalam waktu satu tahun yaitu pada tahun 2003 hingga 2004 telah menghasilkan kesepakatan yang penting dalam pembentukan kelembagaan diantaranya pendefinisian kegiatan yang meliputi pembentukan organisasi dan penentuan institusi institusi

yang terlibat termasuk wakil wakil masyarakat serta pemilihan lokasi percontohan *system polder* dimana menetapkan lokasi proyek yaitu di sub-sistem kali banger dan menyisihkan 2 pilihan lain yaitu sub-sistem kota lama dan sub-sistem kali semarang. Hal ini diputuskan karena sub-sistem kali banger di Kecamatan Semarang Timur dianggap memiliki kompleksitas masalah sosial mengingat profil kepadatan penduduk yang banyak.

Pembentukan kelembagaan tidak begitu saja lancar hingga seperti saat ini. Karena telah terjadi pasang surut hubungan kerjasama dengan Pemerintah Belanda, tepatnya ketika Pemerintah Kota Semarang menunjuk pelaksana proyek polder kali banger kepada pihak swasta sehingga kerjasama sementara harus berhenti dipertengahan 2004. Setelah itu dirajut kembali pada tahun 2007 oleh Bappeda Kota Semarang yang berinisiatif untuk menjalin lagi kerjasama melalui penandatanganan *Technical Agreement* pada tanggal 27 Februari 2007 dengan HHSK (*Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerward*) yaitu otoritas pengendali polder di Belanda. Kerjasama yang dijalin kali ini adalah untuk menguatkan kelembagaan pengelolaan sumber daya air pada sub-sistem kali banger. Setelah penandatanganan tersebut kemudian ditindak lanjuti dengan terbentuknya perwakilan HHSK di Semarang dan ditunjuklah Paramesti Iswari, SH dari LSM, sementara itu upaya dari Pemerintah Kota Semarang dengan diterbitkannya SK Walikota No.050.05/A.0257/2007 pada tanggal 10 Oktober 2007 tentang pembentukan Tim Pelaksana Polder Banger Kota Semarang.

Kerjasama baru yang dijalin antara Pemerintah Kota Semarang melalui Bappeda dengan perwakilan HHSK berhasil mewujudkan 2 bentuk kerjasama yang lebih konkret yaitu didalam

1. Penguatan pada aspek kelembagaan polder banger, pada tahapan inilah kelembagaan telah memiliki bentuk yang lebih konkret hasil dari *workshop* dan FGD yang dijumpai oleh Mr Roy Kraft van Ermel ekspatriat asal Belanda, sehingga terbitlah Peraturan Walikota No. 06/89/2010 tentang Tata Kerja dan Organisasi Badan Pengelola Polder Banger "*Schieland Krimpenerwaard*" (BPPB "SIMA"). Dan SK Walikota No.050/111/2010 tentang Susunan Keanggotaan Badan Pengelolaan Polder Banger "*Schieland Krimpenerwaard*"
2. Pembangunan pada aspek fisik polder banger, meliputi alih teknologi dan peningkatan sumberdaya manusia melalui penyusunan Detail Engineering Design (DED) Polder Banger oleh Witteven+Bos, dimana ada 7 kegiatan dalam pembangunan polder banger, meliputi : pembuatan rumah pompa, pembuatan dam di kali banger, pengerukan kali banger, pembuatan kolam retensi, perbaikan tanggul kiri, pembuatan tanggul utara, perbaikan dan peningkatan drainase. Setelah itu ada juga pembahasan mengenai pembiayaan pembangunan Polder Banger sebesar 80 Miliar dengan sharing 35% dari ORIO sebuah lembaga donor dari Belanda dan 65% dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan Pemerintah Kota Semarang.

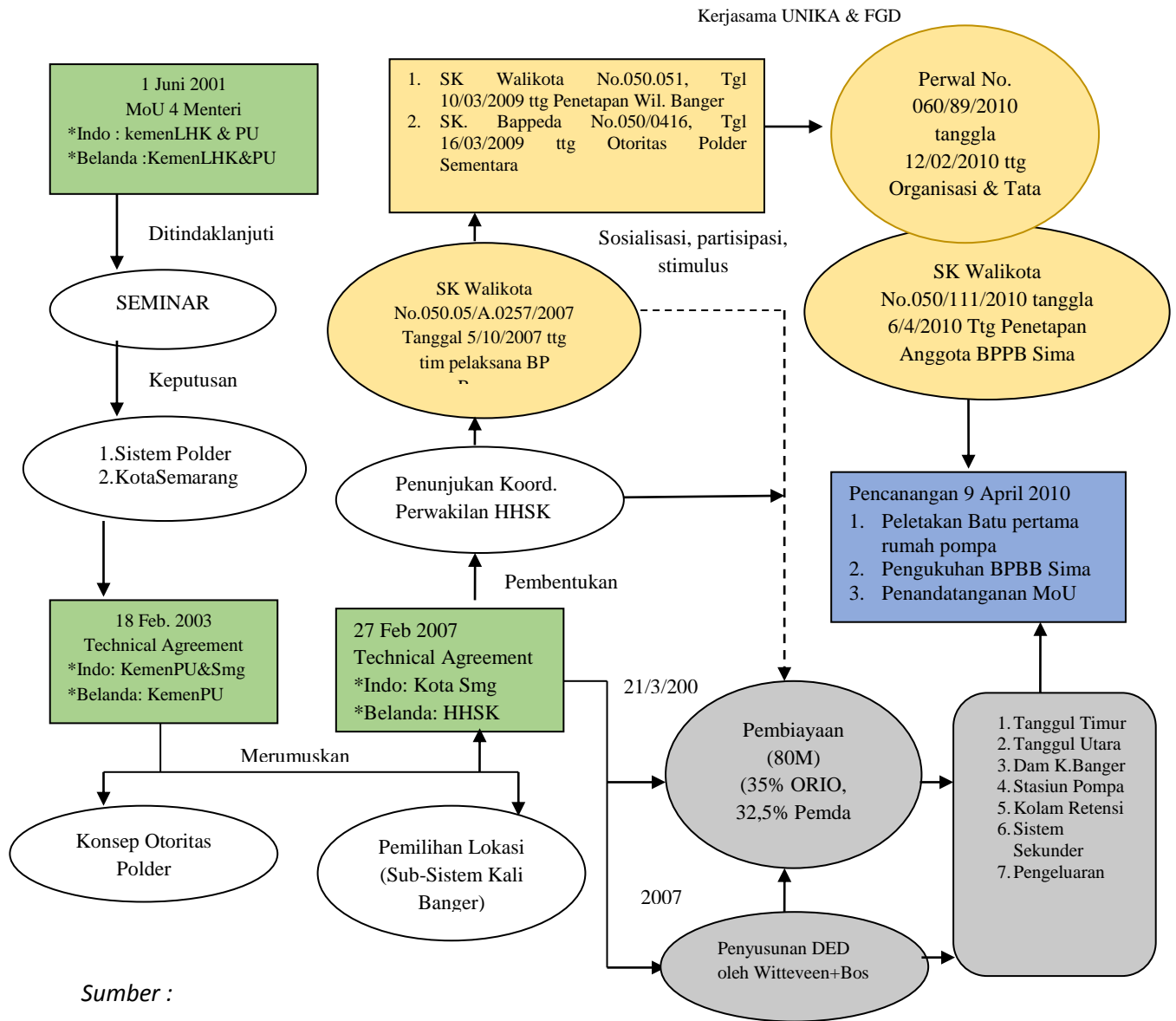
Tahap kedua dimulai dari rentang tahun 2010 hingga 2013, dimana tahap kelembagaan mengalami penguatan dalam rangka agar kelembagaan dapat

menjalankan tugas dan fungsinya yaitu melaksanakan operasionalisasi dan pemeliharaan, serta pengelolaan persampahan pada sistem polder banger Kota Semarang. Untuk mencapai kondisi tersebut selayaknya kelembagaan memiliki kondisi internal kelembagaan yang baik yaitu mekanisme tata kelembagaan yang tergambar dari dokumen kelengkapan organisasi berupa ADART. Pada tahapan ini BPPB Sima telah mempersiapkan beberapa hal yaitu (1) Sumber Daya Manusia yang handal, yang memiliki kapasitas baik secara teknis akademis, maupun penguasaan lapangan dan kondisi sosial budaya dilingkungan sub-sistem kali banger, (2) telah mempersiapkan dokumen operasional dan pemeliharaan

Dan tahap ketiga yaitu pada tahun 2015 adalah tahap pengoperasian sistem polder banger karena pada tahapan ini bangunan fisik Banger telah nampak, adapun kerja pengurus pada tahun tersebut adalah:

2. Mengoperasionalkan rumah pompa dan pintu air
3. Pemeliharaan rumah pompa dan tanggul
4. Pengelilaan sampah di Rumah Pompa dan Kali Banger

Bagan 3.2 Tahapan Berdirinya Badan Pengelola Polder Banger Sima



Sumber :

Diolah dari Dokumen Bappeda

Bagan yang tersaji hanya menampilkan hingga organisasi terbentuk, bersama dengan pernyataan Nanang Rianto (2012) dan Suseno Darsono (2015) serta disertai observasi lapangan terbaru, dapat diketahui fase fase pembentukan kelembagaan BPBB Sima lebih tuah yaitu sebagai berikut:

- 1) Fase I (2001-2002) adalah fase dimana pemilihan lokasi percontohan untuk penanggulangan sistem banjir perkotaan yang berbasis masyarakat, melalui diskusi dan seminar yang menghasilkan Kota Semarang sebagai *pilot project* pengembangan polder dari Belanda di Indonesia bahkan di kawasan Asia Tenggara.
- 2) Fase II (2003-2004) adalah pendefinisian kegiatan yang meliputi pembentukan organisasi dan penentuan institusi-institusi yang terlibat, termasuk wakil-wakil masyarakat serta pemilihan lokasi percontohan *system polder* yaitu pada Sub Sistem Kali Banger.
- 3) Fase III (2007) adalah penyusunan dasar dasar Badan Pengelola Sistem Air dan Pengendalian Banjir dengan kegiatan pokok merangkum tugas-tugas pokok Badan Pengelola, menyusun konsep alternatif struktur organisasi Badan Pengelola, mempelajari kemungkinan kemungkinan sistem pengumpulan dana disertai aspek aspek legal yang terkait agar Badan Pengelola ini dapat melaksanakan tugasnya secara mandiri dan berkesinambungan.
- 4) Fase IV (2008) adalah pelaksanaan manajemen otoritas polder melalui pendirian *polder authority*, penyusunan buku pedoman pengelolaan pengendalian banjir, kuantitas dan kualitas air, peningkatan kesadaran lingkungan dan kemampuan pengelolaan polder otoritas dan masyarakat serta peningkata pelayanan.
- 5) Fase V (2007-2009) adalah proses alih teknologi dan peningkatan sumber daya manusia melalui penyusunan *Detail Engineering Design* (DED)

Polder Banger oleh Witteven+Bos, seminar, *workshop* dan pelatihan, legalisasi *polder board* dengan diterbitkan perwal

- 6) Fase VI (2010-2014) adalah fase konstruksi, diawali dengan peletakan batu pertama untuk rumah pompa, penandatanganan MoU, serta pengukuhan pelebagaan pengelolaan tata air yang berbasis pada masyarakat, melalui Peraturan Walikota No. 0606/89/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelola Polder Banger “*Schieland Krimpenerwaard-Semarang*” (BPP Banger SIMA) pada tanggal 10 April 2010 yang dihadiri oleh Wakil Kerajaan Belanda, Pemerintah Pusat, Provinsi dan dari HHSK
- 7) Fase VII (2014-2017) adalah fase penguatan kelembagaan dimana anggota BPPB Sima diberangkatkan ke Belanda untuk mempelajari bagaimana HHSK melakukan manajemen pengelolaan air di Belanda dan akan dilakukan studi banding yang kedua pada oktober 2017 sekaligus menghadiri *International Water Day* di Den Haag, penguatan *Capacity Building* bagi para anggota mengenai seluk beluk operasional sistem polder air, bagaimana memiliki budaya hidup bersih, dan pentingnya memiliki polder dalam upaya mencegah banjir dan direncanakan pula BPPB Sima akan masuk dalam jejaring otoritas pengelolaan manajemen air seluruh Eropa.

2.9.5.2 Kronologis Pembentukan Badan Pengelola Kawasan Kota Lama

Kelembagaan yang bertanggung jawab dalam memaksimalkan potensi Kawasan Kota Lama Semarang ini, tidak secara *rigid* terdokumentasi bagaimana

pembentukan awal, namun dapat terlacak dari aturan hukum yang mengamanatkan untuk melindungi kawasan cagar budaya dimana upaya upaya tersebut telah dilakukan sejak beberapa tahun belakangan tepatnya pada tahun 2003, meskipun pada saat itu tidak secara terorganisir dan masih bersifat parsial dan sporadis karena belum ada penguatan kelembagaan secara khusus menangani pengembangan Kawasan Kota Lama Semarang dan arah strategi kebijakannya pun kurang jelas, namun komitmen pemerintah kota kuat dalam upaya melindungi benda cagar budaya khususnya pada Kawasan Kota Lama Semarang. Komitmen kuat tersebut didukung dengan dikeluarkannya Perda Kota Semarang No. 8 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Bangun dan Lingkungan. Dalam Perda tersebut disusun beberapa perencanaan pengembangan, pemugaran dan revitalisasi KKLS. Seperti menetapkan perencanaan zonasi wilayah pengembangan KKLS seperti

1. Zona 1 meliputi zona pengembangan untuk kebudayaan
2. Zona 2 meliputi zona untuk pengembangan kegiatan rekreasi
3. Zona 3 meliputi zona untuk perkantoran dan toko retail
4. Zona 4 meliputi zona untuk perdagangan tradisional dan komersial
5. Zona 5 meliputi zona untuk kegiatan ekonomi modern, pendidikan dan jasa.

Selanjutnya dengan mengeluarkan sejumlah regulasi mengenai tata ruang dan tata bangun didalam area KKLS baik bagi pemilik gedung entah itu bagi swasta perorangan atau badan usaha milik pemerintah maupun pemilik yang akan menempati lahan baru dan terkait pengembangan dan perbaikan infrastruktur.

Meskipun didalam Perda RTBL yang diundangkan sejak tahun 2003 telah diamanatkan mengenai pendirian kelembagaan yang bertanggung jawab dalam mengelola KKLS yaitu Badan Pengelola Kawasan Kota Lama, namun pembentukan organisasi secara legal dan utuh terjadi pada tahun 2007 yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Walikota Nomor 12 Tahun 2007 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja BPK2L. Didalam Peraturan Walikota tersebut diterangkan bahwa BPK2L adalah lembaga non-struktural yang keanggotaannya melibatkan unsur pemerintah, swasta dan masyarakat yang berkedudukan dibawah dan juga bertanggungjawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Dari tahun 2007 hingga saat ini terjadi beberapa fase perkembangan BPK2L dilihat dari aspek kepemimpinan organisasi. Sebagaimana kutipan wawancara yang dilakukan dengan Kepala Sub Bidang Perencanaan, Penataan Ruang, Pertanahan dan Lingkungan Hidup Bu Nik Sutiyani, beliau mengatakan

“Nah BPK2L sendiri mengalami beberapa fase, memang dalam fase ini struktur (organisasi) yang duduk yang disitu, organisasi ini berpengaruh apakah dapat merubah disana (kota lama) apa tidak, itu terbentuk tahun 2007 yaa padahal perda kita tahun 2003 . .”

(Bappeda, 03 November 2016)

Mengenai fase fase dalam perkembangan pembentukan organisasi BPK2L sebagaimana yang diterangkan Bu Nik tadi, diketahui juga bahwa didalam organisasi sendiri tidaklah berjalan mulus dan lancar, banyak dinamika yang terjadi yang memengaruhi kinerja kelembagaan, karena faktor kepemimpinan dan pengaruh pemimpin memiliki sejumlah andil besar dalam membesarkan organisasi yang setara dengan SKPD ini. Karena pada fase awal kelembagaan,

BPK2L dipimpin oleh seorang mantan Kepala Kecamatan, namun hal itu tidak mengalami sejumlah kemajuan berarti. Lalu digantikan oleh seorang pensiunan pegawai Dinas Pariwisata Kota Semarang, dan nampaknya tidak juga berjalan mulus bahkan mengalami stagnasi. Akhirnya pada tahun 2015 Walikota Hendrar Prihadi melantik kepala BPK2L yang baru dan sekaligus merangkap sebagai Wakil Walikota yaitu Ibu Havearita G Rahayu yang akrab dipanggil dengan Ibu Ita. Hal ini didapati setelah wawancara dilanjutkan dan informasi yang diperoleh dari Kepala Sub Bidang Perencanaan, Penataan Ruang, Pertanahan dan Lingkungan Hidup Bu Nik Sutiyani, sebagai berikut

“dan itupun (kami) mengalami beberapa fase dan itu kepala BPK2L proporsinya 60 % masyarakat setempat dan 40% orang luar, pada waktu awal, dikepalai oleh mantan camat namun gerakannya kurang, hampir 2 kali mas, lalu diganti lagi dengan pensiunan dinas pariwisata, namun tidak berjalan lagi malah semakin stagnan, akhirnya saat ini kita ganti dengan ibu walikota.”

(Bappeda, 03 November 2016)

Keputusan bukan tanpa maksud, Bappeda sebagai penanggungjawab kelembagaan BPK2L, melakukannya *by design* dengan pertimbangan posisi yang kuat dan berpengaruh akan mendorong dan mendongkrak kinerja kelembagaan, karena hal yang mendasar yang dihadapi kelembagaan BPK2L sebelum kepemimpinan Ibu Ita adalah masalah struktural kelembagaan yang harus berhadapan dengan koordinasi lintas sektoral yang penuh aturan birokrasi yang tidak berjalan efektif bila tidak disertai dengan komitmen kepala SKPD terkait, yaitu untuk sama sama mengembangkan Kawasan Kota Lama Semarang menjadi

destinasi wisata kelas dunia. Berikut lanjutan petikan wawancara dengan Ibu Nik Sutiyani

“memang strateginya itu, ibu walikota itu punya dua sisi dimana dia dapat menggerakkan birokrasi dan disisi lain dia bisa dimasyarakat karena beliau orang nomor dua di Kota Semarang, dan sebelumnya pensiunan, pensiunan itu kan untuk menghadapi para SKPD SKPD kan kadang kadang mengalami sebuah hambatan dan ini yang kita terus perbaiki lagi, kan struktur organisasi kan langsung bisa berjalan yaa, perlu kita improve improve terus yaa dan BPK2L sekarang 50 % anggotanya sudah aktif terlibat, bahkan yang aktif dari unsur masyarakatnya, yang non sipil nya tidak begitu aktif karena punya kesibukan lain.”
(Bappeda, 03 November 2016)

Sehingga otomatis peran walikota Semarang yang diamanatkan didalam pasal 53 Perda RTBL No.8 tahun 2003 yaitu untuk melakukan pengawasan dan pengendalian Kawasan Kota Lama Semarang, dapat dilimpahkan kepada lembaga yang lebih kredibel, memiliki kapasitas dan lebih spesifik fokusnya dalam rangka melakukan pengembangan, pengendalian dan pengawasan Kota Lama.

3.1.2 Kronologis Pembentukan Dewan Pertimbangan Pembangunan Kota Semarang

Pemerintah Kota Semarang mengakui bahwa pembangunan dan perencanaan suatu kota tidak dapat dilakukan oleh pemerintah seorang diri oleh karena itu perlu masukan, kritik dan saran dari berbagai macam bentuk elemen masyarakat, namun kritik dan saran harus dilakukan oleh orang orang yang memiliki kapasitas dari segi keilmuan, sehingga kualitas kebijakan berdasarkan pengetahuan (*knowledge based policy*) yang memadai agar tidak terjadi ekse

akibat salah penerapan kebijakan publik dan bila terjadi kesalahan mulai dari perencanaan hingga implementasi maka *cost* untuk mengembalikan kepada kondisi yang ideal akan lebih mahal. Dan untuk itulah Dewan Pertimbangan Pembangunan Kota Semarang dibentuk untuk mengawal proses kebijakan publik yang ada di kota Semarang, sekaligus sebagai wadah partisipasi masyarakat dalam ikut serta dalam pembangunan di Kota Semarang.

Pada awal didirikan, DP2K sebenarnya *concern* terhadap permasalahan *herritage* bangunan bangunan bersejarah yang ada di kota Semarang. Karena bangunan bersejarah selalu rentan terhadap ancaman modernitas pembangunan perkotaan. Fungsi dan manfaat bangunan bersejarah dianggap tidak lagi mengikuti kebutuhan perkotaan untuk menciptakan modal kapital, karena pertama :

- (1) struktur bangunan fisik bangunan bersejarah tidak mampu mengakomodasi dan dikembangkan lagi untuk kegiatan perekonomian dan bisnis yang semakin hari semakin cepat, kompleks dan beragam,
- (2) perawatan bangunan bersejarah yang memerlukan ongkos yang relatif tidak sedikit akibat pelapukan bahan bangunan oleh faktor alam maupun penelantaran dari manusia,
- (3) pertumbuhan perekonomian kota memerlukan lahan dan bangunan yang memadai dan hal ini dapat didapat dari memanfaatkan bangunan bangunan bersejarah yang notabannya ditinggalkan oleh pemilik atau dibiarkan kosong begitu saja.

Apabila tidak ada suatu lembaga yang *concern* terhadap permasalahan tersebut maka eksistensi bangunan bersejarah akan terlindas pembangunan perkotaan yang masif, seperti yang terlihat pada pasar peterongan, pasar johar dan bangunan bersejarah disamping kantor cabang mandiri di Jalan Kasuari Semarang yang ambruk karena pelapukan tanpa upaya revitalisasi dari pihak manapun. Padahal hanya memerlukan kreativitas dan tekad untuk mengembangkan kegiatan perekonomian pada gedung bersejarah tanpa harus merusak struktur bangunan yang ada untuk maksud maksud lain.

Setelah DP2K memfokuskan diri pada permasalahan bangunan bersejarah, ternyata permasalahan perkotaan lebih kompleks dari hal itu. Oleh karena itu, kelembagaan DP2K berkembang mengikuti tuntutan, sehingga tidak hanya berfokus pada permasalahan pembangunan infrastruktur perkotaan namun juga pada permasalahan ekonomi, sosial, hukum, budaya, keagamaan dan infrastruktur. Hal ini terungkap dari wawancara dengan Ibu Nik selaku Kepala Sub Bidang Perencanaan, Penataan Ruang, Pertanahan dan Lingkungan Hidup Bappeda

“Tetapi hanya pada lingkup untuk ke building bangunan yaitu dulu ke masalah heritage dan sebagainya lah, ke arsitektur katakanlah seperti itulah dan terus DP2K berkembang dan seenggaknya problem itu tidak hanya terjadi terhadap building saja tetapi juga kepada masalah masalah yang lebih luas yaitu masalah masalah sosial, ekonomi dan masalah hukum akhirnya lah embrio tersebut, sub organisasinya ditambah sampai pakar pakar agama dan pakar budaya jadi nanti dilihat kronologis pembentukan DP2K siapa siapa saja”

(Bappeda, 03 November 2016).

Fokus yang lebih luas dan beragam dalam memandang permasalahan publik di Kota Semarang, tampak pada komposisi kepengurusan pada masa bakti Dewan Perencanaan Pembanguna Kota periode 2015 – 2020 yang terdiri dari ahli manajemen kota, lingkungan, sosial kemasyarakatan, tata ruang, hukum, sumber daya air, sistem transportasi, perencanaan perkotaan, konservasi bangunan, ekonomi-bisnis, IT, psikologi, kesehatan masyarakat dan kelautan.