

PERAN KELEMBAGAAN NON STRUKTURAL DALAM PRAKTIK  
DESENTRALISASI : STUDI KASUS PADA BPK2L, BPPB SIMA DAN DP2K  
KOTA SEMARANG

Dimas Adi Saputra

Departemen Ilmu Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik

Universitas Diponegoro

[dimas.saputradi@gmail.com](mailto:dimas.saputradi@gmail.com)

*Abstract*

*There is an absence of a theory explaining the non-structural institutional practice of autonomous regions in Indonesia, which is part of new public management form of decentralization. This has an effect on the increasingly unfamiliar role of civil society combined agencies and governmental elements in order to assist in the delivery of public services. Yet this relatively new institutional model, able to address the issue of substantial democracy in developing countries such as Indonesia, which affects the quality of development of a region. At the praxis level, the increasing variety of challenges both domestically and internationally and the demands of fast-paced and instant society make the central government institutions overwhelmed to answer the various policy issues. What is the role of non-structural institutions in order to participate in local governance?*

*This research analyzes the role of 3 non-structural institutional in Semarang City such as Semarang City Bureau Management Board, Sima Polder Management Board and Town Planning Development Board of Semarang in local governance through interview, literature study and a series of observations on activities in the three of non-structural institutions during November 2016 until November 2017.*

*The results show that the role of non-structural institutions involving various stakeholders, both civil society elements and government elements, is able to accelerate the process of public participation in the framework of urban development, to present informal communication in the context of the effectiveness of public policy socialization, policy issues that are easily identified and able to present experts who comes from diverse educational backgrounds and experiences to take an active role in providing policy solutions and alternatives.*

**Keyword :** *Functional decentralization, Substantial Democracy and Non Structural Organization*

## **Pendahuluan**

Pergeseran sistem pemerintahan dari yang semula sentralistis menjadi desentralistis, memiliki implikasi kepada praktik birokrasi yang semula bertumpu dan mengandalkan pemerintah pusat menjadi birokrasi otonom selain kepada 6 aspek yaitu kebijakan pada urusan politik luar negeri, urusan agama, pertahanan dan keamanan, peradilan dan kebijakan moneter dan kebijakan fiskal. Praktik birokrasi terpusat menjadi terdesentralisasi bertujuan agar pelayanan menjadi lebih dekat kepada masyarakat juga dapat merespon secara cepat keluhan masyarakat. Namun, seringkali kapasitas birokrasi daerah belum mampu merespon kebutuhan masyarakat akan pelayanan

publik yang optimal, terlebih berbagai macam permasalahan dimasyarakat semakin hari semakin kompleks dan bersifat multidimensional. Birokrasi konvensional menangani beban permasalahan kebijakan cukup berat dan sayangnya dipercepat penurunan daya dukung terhadap lingkungan karena faktor alami maupun faktor manusia. Eksperimentasi kebijakan melalui pembentukan kelembagaan hibrida yang memadukan unsur NGO dan *Government Organisation* menjadi solusi untuk menutupi *blind spot* yang selama ini kerap hadir pada kelembagaan konvensional pemerintahan maupun kelembagaan swadaya masyarakat yaitu inefisiensi dan inefektifitas pengelolaan.

Ekspérimentasi kelembagaan merupakan wujud dari dimilikinya desentralisasi fungsional oleh Pemda. Dimana desentralisasi fungsional menurut Irawan Soejito dalam Huda (2009:66) merupakan pemberian kewenangan dari fungsi negara atau daerah untuk diselenggarakan atau dijalankan oleh suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu.

Badan ahli yang dibentuk dapat berupa dinas dinas baru, maupun badan ahli diluar status kelembagaan pemerintah termasuk kelembagaan non struktural. Kelembagaan non struktural merupakan penyebutan yang telah disesuaikan didalam budaya administrasi Indonesia karena awal mula dikembangkan oleh ahli ahli hukum tata negara sehingga nampak sangat hirarkis dari segi penamaan.

Dan dalam konteks internasional dikenal dengan istilah agensi.

Agensi maupun kelembagaan non struktural memiliki beragam variasi bentuk, karakter dan nama agensi dipengaruhi karakteristik negara, budaya organsasi, sistem hukum dan sistem politik (Christensen, 2005:5). Kelembagaan non struktural didalam teori agensifikasi disebutkan bahwa *the creation of semi semi-autonomous agencies that operate at arm's length of the government, to carry out public task like service, policy implementation an/or regulation.* (Van Thiel, 2011)

Penelitian ini adalah penelitian yang relatif baru di Indonesia, yang sebelumnya disajikan berdasarkan sudut pandang hukum adminstrasi negara pada tingkatan level

kelembagaan nasional. Dalam praktiknya, kelembagaan ini juga merupakan salah satu model *reinventing government* dalam pelayanan publik. Pada level pemerintahan daerah, pembahasan kelembagaan non struktural merupakan kajian yang revolusioner karena belum ada yang membahas pada aspek kebijakan dan administrasi

### **Metode Penelitian**

Penelitian dilakukan melalui wawancara mendalam terhadap stakeholder kunci seperti Kepala Sub Bidang Perencanaan, Tata Ruang dan Lingkungan Hidup Bappeda, sebagai bagian yang bertanggung jawab terhadap BPK2L, BPPB Sima dan DP2K, observasi lapangan dengan mengikuti serangkaian kegiatan dan ikut didalam bagian kepanitian

kelembagaan. Sehingga hadirnya penelitian ini secara teoretis memperkaya kajian administrasi publik dan dalam praktiknya dapat memberikan solusi berdasarkan praktik praktik terbaik kelembagaan dalam rangka menghadapi permasalahan kebijakan di Indonesia khususnya pada Pemerintahan Daerah.

kelembagaan dan berasal dari dokumen Bappeda, dasar hukum perundangan dan jurnal jurnal yang lebih dulu mengangkat mengenai organisasi BPK2L dan BPPB Sima diluar pembahasan sebagai lembaga non-struktural.

Penelitian yang diangkat menganalisis peran kelembagaan berdasarkan

kedudukan yang tertera didalam dasar hukum pembentukan terhadap capaian tugas dan fungsi yang selama ini telah dijalankan oleh masing masing kelembagaan. Bukan kaitannya dengan evaluasi penilaian masing masing kelembagaan yang memerlukan indikator tertentu terhadap kinerja

### Hasil Penelitian

**Tabel 1. Identifikasi Peran Kedudukan, Tugas-Fungsi dan Peranan Masing Masing Kelembagaan Non Struktural di Kota Semarang**

	BPK2L	BPPB Sima	DP2K
Dasar Hukum Pembentukan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amanat Perda Kota Semarang No. 8 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Bangun dan Lingkungan mengenai pembentukan badan otoritas</li> <li>- Peraturan Walikota Semarang Nomor 12 Tahun 2007</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peraturan Walikota No. 06/89/2010 tentang Tata Kerja dan Organisasi Badan Pengelola Polder Banger "<i>Schieland Krimpenerwaard</i>" (BPPB "SIMA")</li> <li>- SK Walikota No.050/111/2010 tentang Susunan Keanggotaan Badan Pengelolaan Polder Banger "<i>Schieland</i>"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keputusan Walikota Nomor 050/078/2013 dan diperbarui melalui Keputusan Walikota Semarang Nomor 050/221/2015 tentang Pembentukan Dewan Pertimbangan Pembangunan Kota Semarang</li> </ul>

		<i>Krimpenerwaard</i> '	
Keanggotaan	Multi-stakeholder	Multi-stakeholder	Civil Society Stakeholder
Kedudukan	Bertanggungjawab kepada Walikota melalui Bappeda	Bertanggungjawab kepada Walikota melalui Bappeda	Bertanggungjawab kepada Walikota melalui Bappeda
Hubungan Dengan Kelembagaan Utama	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordinasi lintas departemen</li> <li>• Organisasi yang disupervisi Organisasi Perangkat Daerah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordinasi lintas departemen</li> <li>• Organisasi yang disupervisi Organisasi Perangkat Daerah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsiderasi kepada Walikota</li> <li>• Organisasi yang disupervisi Organisasi Perangkat Daerah</li> </ul>
Fungsi Kelembagaan	<p><i>Legislative Primary</i> sebagai Kelembagaan Regulatif</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mengatur tata guna bangunan tua bersejarah di Kota Lama Semarang beserta aktivitas perekonomian di KKLS</li> </ul>	<p><i>Executive Primary</i> sebagai Kelembagaan yang bersifat Teknis Operational</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Merawat, memelihara dan mengoperasionalkan Polder Banger adalah <i>core activity</i> dari BPPB Sima Banger pada saat ini</li> </ul>	<p><i>Executive Advisory</i> sebagai Kelembagaan Konsideratif</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Memberikan pertimbangan kebijakan baik diminta maupun tidak diminta oleh Walikota Semarang</li> </ul>

<p>Independensi Kelembagaan</p>	<p><b><i>Government Tendency,</i></b>  unsur pemerintah masih berperan dan berpengaruh besar dalam menentukan arah berjalannya organisasi seperti penetapan visi dan misi termasuk pengambilan keputusan</p>	<p><b><i>Semi Independent,</i></b>  kekuatan sipil dan pemerintah seimbang namun kecenderungan pengambilan kebijakan strategis kelembagaan masih dipengaruhi lembaga utama pemerintah, semi independen diartikan juga dimana efektifitas kerja masih dipengaruhi peran besar pemerintah terkait keberpihakannya dalam bentuk perda</p>	<p><b><i>Independent,</i></b>  dengan mengeluarkan sejumlah rekomendasi kebijakan untuk pemerintah kota tanpa bisa diintervensi arah rekomendasi, pertimbangan atau kritikan seperti apa yang nantinya disampaikan</p>
<p>Otonomi Kelembagaan</p>	<p><b><i>Quasi Autonomous,</i></b>  pengelolaan manajerial organisasi masih menginduk kelembagaan utama pemerintah, terutama terkait penempatan kantor</p>	<p><b><i>Quasi Autonomous,</i></b>  pengelolaan manajerial organisasi masih menginduk kelembagaan utama pemerintah (Bappeda) Namun implementasi dalam rangka perawatan, pemeliharaan, dan</p>	<p><b><i>Autonom,</i></b>  tidak hanya memiliki kantor sendiri yaitu di menara suara merdeka namun kesekretariatan juga manajerial kelembagaan mampu dikelola</p>

	<p>dan pengelolaan keuangan</p> <p>Namun implementasi terhadap tugas dan fungsi terhadap Kota Lama merupakan otoritas kelembagaan terkait</p>	<p>operasionalisasi Polder Banger merupakan otoritas kelembagaan terkait</p>	<p>secara mandiri</p>
--	---	--	-----------------------

Berdasarkan identifikasi peran masing masing kelembagaan non struktural terhadap pencapaian tugas dan fungsi masing masing kelembagaan didapati terdapat 5 peranan Kelembagaan Non Struktural dalam tata pemerintahan di Kota Semarang yaitu

1. *People to People Relationship*, ditandai dengan hubungan yang terjalin secara personal antarindividu baik diinternal maupun eksternal terhadap stakeholder terkait yang

memiliki peran dan pengaruh masing masing di bidangnya

2. *Informal Communication for Effectiveness*, ditandai dengan penyampaian terkait sosialisasi maupun advokasi yang berbasis kultural dan melihat konteks sektoral kemasyarakatan dan melepaskan aspek formalitas

3. *Accelerating Public Participation*, ditandai dengan meningkatnya rasa kesukarelawanan yang berasal dari rasa ingin berkontribusi

- lebih terhadap pembangunan kebijakan yang perkotaan melatarbelakangi
4. *Updating Policy Problem*, ditandai dengan sikap asertif anggota dalam memberikan informasi yang konstruktif terkait kelemahan dan masalah
5. *Specific Expertise*, ditandai dengan kontribusi aktif para ahli terhadap masalah masalah khusus dan spesifik

**Tabel 2. Analisis Peran Masing Masing Lembaga Non Struktural Dilihat dari Kedudukan, Tugas Fungsi dan Pencapaian Terhadap Tata Kelola Pemerintahan**

<b>Peran LNS</b>	<b>BPK2L</b>	<b>BPPB Sima</b>	<b>DP2K</b>
<i>People to People Relationship</i>	✓	✓	
<i>Informal Communication for Effectiveness</i>	✓	✓	
<i>Accelerating Public Participation</i>	✓		✓
<i>Updating Policy Problem</i>	✓	✓	✓
<i>Specific Experts</i>	✓		✓

Meskipun kelembagaan non dibanding kelembagaan utama struktural memiliki sejumlah kelebihan pemerintah namun tetap saja masih

memiliki hambatan di dalam perkembangannya. Hambatan tersebut perlu diatasi bila ingin memaksimalkan peran lembaga non struktural di tingkat daerah diantaranya :

1. Kesiapan dan kapasitas SDM yang belum mampu dalam melakukan manajemen pengelolaan organisasi yang profesional,
2. Tidak diberi kewenangan mengelola anggaran secara independen dan proporsional,

## **Penutup**

### **Kesimpulan**

Hasil penarikan kesimpulan atas analisis peran berdasar kedudukan, tugas-fungsi dan pencapaiannya didapati peran kelembagaan non struktural pada praktik desentralisasi

3. Otonomi kelembagaan yang belum terbangun karena minimnya dukungan politik dari pemerintah,
4. Paradigma sebagai organisasi 'kesukarelawanan' masih kuat, sehingga tidak ada mekanisme *stick and carrot* pada anggota sebagai salah satu motivasi kerja,
5. Instrumen hukum yang masih membatasi kewenangan kelembagaan,
6. Rentan dinamika politik kepemimpinan di internal kelembagaan,

yaitu sebagai kelembagaan yang berperan sebagai pelengkap kelembagaan utama pemerintahan daerah dalam rangka untuk memperkuat kapasitas partisipasi

publik didalam pembangunan kota melalui advokasi, regulasi, implementasi dan pelayanan publik

Hal ini didasari atas hasil konstruksi kesimpulan terhadap turunan pertanyaan pada rumusan masalah tentang *pertama*, bagaimana kedudukan kelembagaan serta tupoksi dan pencapaian kelembagaan non struktural dimana diketahui bahwa kedudukan kelembagaan non struktural didalam tata kelola pemerintahan di Kota Semarang secara administratif adalah sebagai lembaga pembantu dan pelengkap Organisasi

### **Saran**

Pengurangan beban pemerintah dalam mengurus permasalahan publik harus secara terencana dan sistematis

Perangkat Daerah yang juga didasari amanat yang tertera dalam dasar hukum pembentukannya sebagai lembaga yang bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah

*Kedua*, dari perihal tupoksi serta pencapaiannya dapat diketahui bahwa kerjasama stakeholder yang terbentuk kedalam sebuah institusi, berhasil menunjukan keterlibatan masyarakat sipil secara aktif dan pembangunan yang saling menguntungkan dan berkelanjutan

dilakukan sehingga porsi masyarakat sipil lebih luas. Bukan bermaksud melepaskan tanggung jawab

pemerintah namun sebagai langkah untuk menguatkan budaya demokrasi substansial di masyarakat perkotaan melalui pemberian porsi lebih dalam urusan publik dan pembangunan perkotaan. Satu satunya cara adalah melalui penguatan *legal standing* kelembagaan non struktural setingkat

perda bukan perwal dan keputusan walikota. Upaya meningkatkan kapasitas partisipasi publik dalam pembangunan perkotaan melalui pelembagaan organisasi secara sistemik dan terstruktur tidak seharusnya dikekang dengan pembatasan kewenangan.

### **Daftar Rujukan**

Christensen, Tom dan Per Laegreid. 2005. *Agentification and Regulatory Reforms*. Stanford University : SCANCOR/SOG workshop

Huda, Nimatul. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung : Nusa Media.

Van Thiel, Sandra. 2011. *Comparing Agencification in Central Eastern European and Western European Countries : Fundamentally Alike in Unimportant Respects*. Rotterdam : Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue hal.15-32

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Kewenangan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintahan Non Departemen.

Keputusan Walikota Semarang Nomor 050/221/2015 Tentang Pembentukan Dewan  
Pertimbangan Pembangunan Kota Semarang Masa Bakti Tahun 2015-2020

Keputusan Walikota Semarang Nomor 050/280 Tentang Pembentukan Badan  
Pengelola Polder Banger “Schieland Krimpenerwaard” Semarang Masa Bakti  
2016-2019

Peraturan Walikota Semarang Nomor 12 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Susunan  
Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelola Kawasan Kota Lama Semarang