

BAB III

GAMBARAN UMUM OBYEK PENELITIAN

Bab ini diawali dengan menggambarkan secara umum pemerintah propinsi DKI Jakarta sebagai tempat pelaksanaan penelitian dan *implementors* kebijakan. Selanjutnya dikarenakan penelitian ini juga membahas dari aspek kebijakan maka peneliti juga menjabarkan secara umum Departemen Dalam Negeri, khususnya Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, sebagai perumus kebijakan LPPD. Kemudian peneliti membahas pengaturan mengenai LPPD sejak PP No. 56 Tahun 2001.

A. Pemerintah Propinsi DKI Jakarta

1. Rencana Strategis Daerah (Renstrada) Pemerintah Propinsi DKI Jakarta 2002 – 2007

Peneliti memberikan gambaran umum renstrada Pemprop DKI Jakarta tahun 2002 – 2007 karena arah kebijakan dan pembangunan propinsi DKI Jakarta pada tahun 2007 masih berdasarkan renstrada. Dengan demikian, program dan kegiatan yang dilaporkan oleh Pemprop DKI Jakarta dalam LPPD tahun 2007 pun masih berdasarkan renstrada.

Badan Perencana Pembangunan Daerah (BAPPEDA) menetapkan kebijakan - yang merupakan petunjuk bagi badan-badan pemerintah daerah - serta membantu Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta dalam menetapkan kebijakan-kebijakan mengenai perencanaan strategis, pembangunan, dan keuangan untuk wilayah DKI Jakarta. Rencana Strategis Daerah (Renstrada) Propinsi DKI Jakarta adalah dokumen kerja Gubernur

Propinsi DKI Jakarta untuk masa kerja lima tahun mendatang.⁸³ Dokumen ini menjadi penting karena dalam masa lima tahun tersebut, gubernur berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya sesuai dengan dokumen perencanaan ini di hadapan DPRD. Dokumen Renstrada ini bersifat jangka pendek dan menengah namun tetap diletakkan pada jangkauan jangka panjang, sehingga rumusan visi, misi dan arah kebijakan pembangunan Propinsi DKI Jakarta untuk lima tahun mendatang menjadi sangat penting dan strategis. Dokumen Renstrada memuat program-program strategis yang dibuat berdasarkan strategi setiap bidang.

Tujuan dan sasaran penyusunan Renstrada adalah tersedianya suatu dokumen yang strategis dan komprehensif yang menjamin adanya konsistensi perumusan kondisi atau masalah daerah, perencanaan arah kebijakan, pembuatan strategi hingga pemilihan program strategis yang sesuai dengan kebutuhan daerah.⁸⁴ Pemerintah DKI Jakarta membuktikan tingkat swdaya yang tinggi dalam membiayai rencana - rencana jangka panjang , menengah dan pendek. Hal ini terbukti sebagian besar Anggaran Daerah berasal dari sumber - sumber yang digali dari daerah sendiri.⁸⁵

2. Visi dan Misi Pemerintah Propinsi DKI Jakarta⁸⁶

Guna menyamakan persepsi tentang arah dan kebijakan umum pembangunan maka Pemerintah Propinsi (Pemprop) DKI Jakarta merasa perlu untuk membuat visi dan misi. Dengan memahami visi dan misi ini, diharapkan akan terbangun komitmen yang kuat dari pemerintah maupun warga Jakarta untuk bersama membangun kotanya. Di sisi lain visi dan misi ini juga menjadi

⁸³ “Rencana Strategis Daerah Tahun 2002 – 2007. www.bappedajakarta.go.id, diunduh pada tanggal 25 April 2008.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

acuan dalam merumuskan program-program pembangunan baik untuk jangka pendek (tahunan) maupun jangka menengah (lima tahunan).

Visi dari Pemprop DKI Jakarta sebagaimana tercantum dalam Rencana Strategis Daerah (Renstrada) DKI Jakarta 2002 – 2007, yaitu :

“Terwujudnya Jakarta sebagai ibukota negara Republik Indonesia yang manusiawi, efisien dan berdaya saing global, dihuni oleh masyarakat yang partisipatif, berakhlak, sejahtera, dan berbudaya, dalam lingkungan kehidupan yang aman dan berkelanjutan”.

Pemahaman terhadap visi tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Jakarta sebagai ibukota negara dan kota perdagangan dan jasa hendaknya memiliki daya saing global dan mampu menjalankan fungsinya secara efisien, sehingga representatif dipandang dari kepentingan nasional dan internasional.
- b. Jakarta hendaknya dihuni warga kota yang sejahtera, berakhlak, berbudaya dan berdisiplin tinggi, produktif serta memiliki kecintaan dan komitmen untuk berpartisipasi dalam membangun kotanya.
- c. Jakarta hendaknya memiliki penataan kota dan lingkungan yang baik dan manusiawi, agar dapat lebih menjamin dinamika kehidupan berkelanjutan.

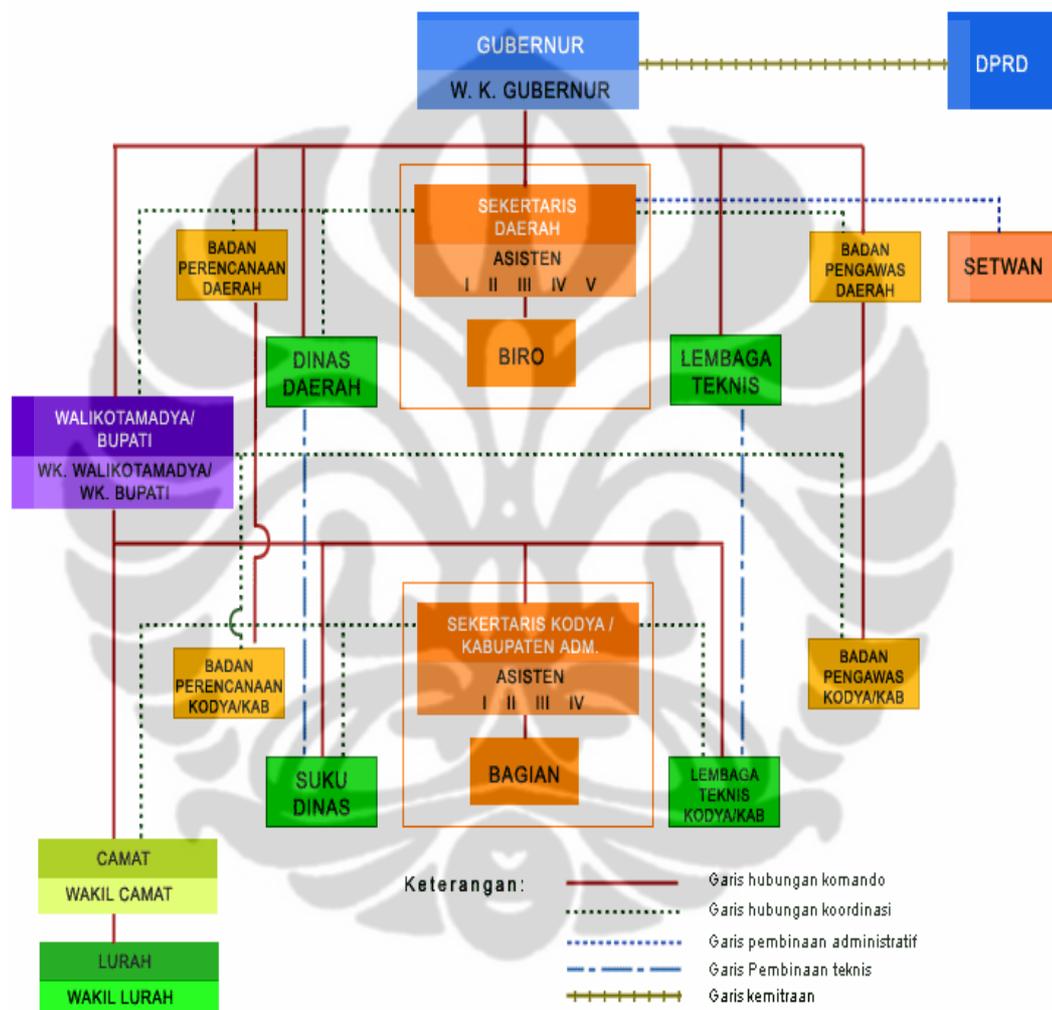
Misi dari Pemprop DKI Jakarta adalah:

1. Meningkatkan pembangunan sarana dan prasarana kota yang efisien, efektif, kompetitif dan terjangkau.
2. Mewujudkan pembangunan yang adil, ramah lingkungan dan berbasis partisipasi masyarakat.
3. Menegakkan supremasi hukum, meningkatkan keamanan, ketentraman dan ketertiban kota.
4. Meningkatkan kualitas kehidupan dan kerukunan warga kota.

5. Melaksanakan pengelolaan tata pemerintahan kota yang baik.

3. Struktur Pemerintahan Pemerintah Propinsi DKI Jakarta

POLA ORGANISASI PEMERINTAH PROPINSI DKI JAKARTA



Gambar III.1

Pola Organisasi Pemerintah Propinsi DKI Jakarta

Sumber: www.jakarta.go.id

a. **Legislatif:** DPRD Provinsi DKI Jakarta

b. Eksekutif:

- Gubernur DKI Jakarta
- Wakil Gubernur DKI Jakarta
- Sekretaris Daerah DKI Jakarta
- Asisten, terdiri dari Asisten Kesejahteraan Masyarakat, Asisten Tata Praja dan Aparatur, Asisten Keuangan, Asisten Pembangunan, dan Asisten Perekonomian.
- Biro, Pemprop DKI Jakarta terdiri dari enam biro yaitu Biro Hukum, Biro Administrasi Kesejahteraan Masyarakat, Biro Perlengkapan, Biro Keuangan, Biro Umum, dan Biro Organisasi Tata Laksana.
- Dinas, 26 dinas yang terdapat di Pemprop DKI Jakarta, yaitu:
 - Dinas Pariwisata
 - Dinas Pemadam Kebakaran
 - Dinas Pertanahan dan Pemetaan
 - Dinas Pekerjaan Umum
 - Dinas Pertanian dan Kehutanan
 - Dinas Tenaga Kerja & Transmigrasi
 - Dinas Penataan & Pengawasan Pembangunan
 - Dinas Penerangan Jalan Umum & Sarana Jaringan Utilitas
 - Dinas Koperasi Usaha Kecil & Menengah
 - Dinas Kebudayaan & Permuseuman
 - Dinas Tata Kota
 - Dinas Pertambangan
 - Dinas Pendapatan Daerah
 - Dinas Perumahan
 - Dinas Perhubungan

- Dinas Kebersihan
- Dinas Perindustrian & Perdagangan
- Dinas Pertambangan
- Dinas Pendidikan Menengah & Tinggi
- Dinas Pendidikan Dasar
- Dinas Kesehatan
- Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan
- Dinas Olahraga dan Pemuda
- Dinas Bina Mental dan Spiritual dan Kesejahteraan Sosial
- Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil
- Dinas Ketentraman, Ketertiban, dan Perlindungan Masyarakat
- Lembaga Teknis, terdiri dari :
 - Badan Penanaman Modal & Pendayagunaan Kekayaan Usaha & Daerah
 - Badan Perencanaan Daerah
 - Badan Pengawasan Daerah
 - Badan Pemberdayaan Masyarakat
 - Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah
 - Kantor Arsip Daerah
 - Kantor Pelayanan Pemakaman
 - Badan Pusat Statistik Pemprop DKI Jakarta
 - Pusat Pembinaan Rohani Pegawai
 - Kantor Perpustakaan Umum Daerah
 - Kantor Urusan Haji

4. Biro Administrasi Wilayah (Biro Pemerintahan) Pemerintah propinsi DKI Jakarta

Berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi DKI Jakarta No. 3 Tahun 2001 tentang Bentuk dan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi DKI Jakarta,⁸⁷ diatur bahwa Biro Administrasi Wilayah mempunyai tugas:

Merumuskan kebijakan, dan melaksanakan administrasi pemerintahan wilayah, pemerintahan kotamadya/Kabupaten Administrasi, Kecamatan dan kelurahan (Pasal 7 ayat 1).

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Biro Administrasi Wilayah mempunyai fungsi (Pasal 7 ayat 2):

- a. perumusan kebijakan di bidang administrasi pemerintahan wilayah;
- b. pembinaan administrasi penyelenggaraan pemerintahan Kotamadya/Kabupaten Administrasi, Kecamatan, dan Kelurahan;
- c. pemberdayaan perangkat Pemerintah Kotamadya/Kabupaten Administrasi, Kecamatan, dan Kelurahan;
- d. penelitian, pengkajian, dan penyiapan pengembangan wilayah;
- e. pengkoordinasian tugas-tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Biro Administrasi Wilayah terdiri dari (pasal 8 ayat 1):

- a. Bagian Tata Pemerintahan;
- b. Bagian Otonomi Daerah;
- c. Bagian Perangkat Wilayah;
- d. Bagian Pengembangan Wilayah;
- e. Bagian Hubungan Antar Lembaga;

⁸⁷ Pemerintah Propinsi DKI Jakarta, *Peraturan Daerah Propinsi DKI Jakarta No. 3 Tahun 2001 tentang Bentuk dan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi DKI Jakarta.*

f. Bagian Administrasi Pemerintahan.

Tiap Bagian tersebut dipimpin oleh Kepala Bagian yang bertanggung jawab kepada Kepala Biro Administrasi Wilayah (pasal 8 ayat 2).

5. Bagian Otonomi Daerah Pemerintah Propinsi DKI Jakarta

Bagian Otonomi Daerah terdiri dari (pasal 13 ayat 1):

- a. Subbagian Pembinaan Otonomi Daerah;
- b. Subbagian Fasilitasi Otonomi Daerah;
- c. Subbagian Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah;
- d. Subbagian Perumusan Kebijakan Otonomi Daerah.

Tiap subbagian tersebut dipimpin oleh Kepala Subbagian yang bertanggung jawab kepada Kepala Bagian Otonomi Daerah (pasal 13 ayat 2).

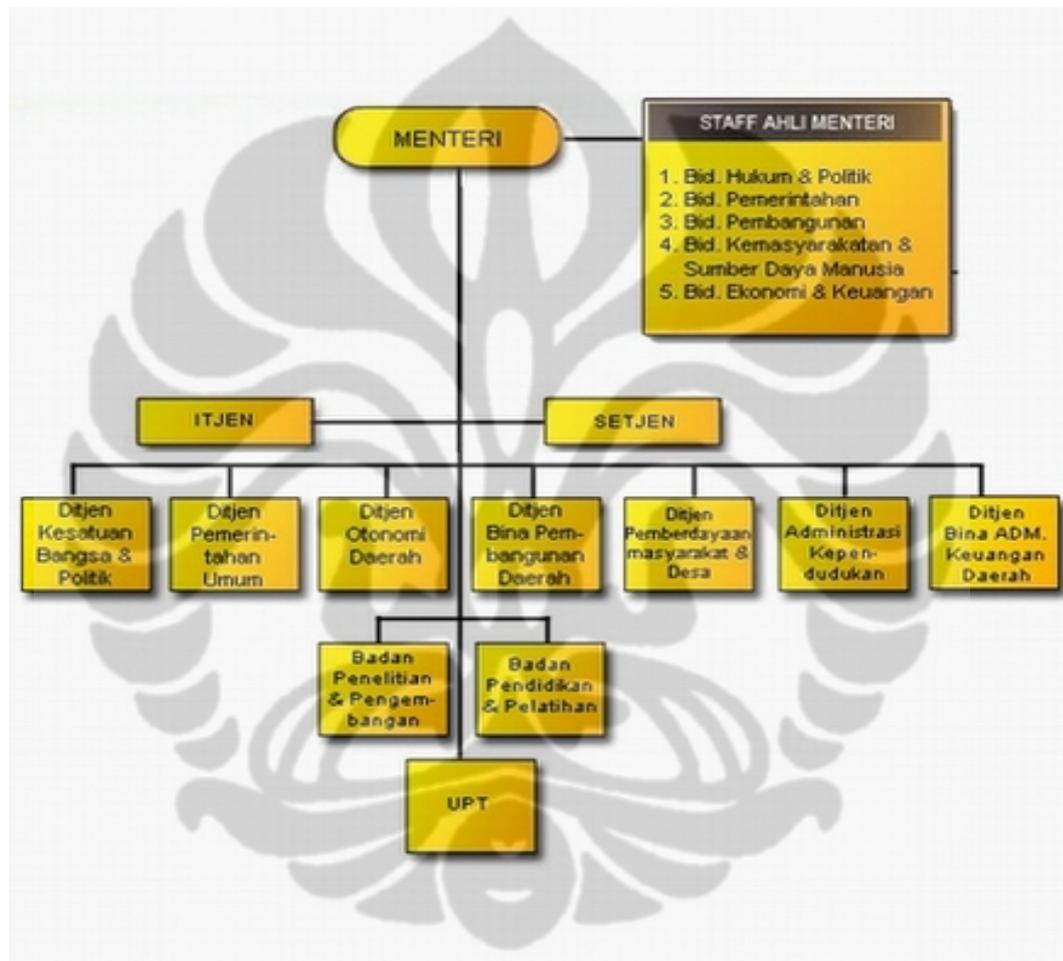
Subbagian Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Otda) mempunyai tugas (pasal 14 ayat 3):

- a. mengumpulkan, mengolah, dan mengkaji bahan pemantauan, pengendalian, dan evaluasi penyelenggaraan otonomi daerah;
- b. merencanakan, menyiapkan bahan pemantauan dan pengendalian penyelenggaraan otonomi daerah;
- c. mengkoordinasikan pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah;
- d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan otonomi daerah.

Terkait dengan tugas tersebut, Subbag Evaluasi dan Penyelenggaraan Otda, yang terdiri dari 4 orang pegawai, berperan sebagai *leading sector* dalam penyusunan LPPD Pemprop DKI Jakarta. Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda bertugas mengumpulkan laporan-laporan dari tiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang berada di lingkup Pemprop DKI Jakarta. Kemudian laporan dari tiap SKPD tersebut diolah untuk menyusun LPPD Pemprop DKI Jakarta.

B. Departemen Dalam Negeri

Peneliti memaparkan gambaran umum mengenai Departemen Dalam Negeri (Depdagri) karena pengaturan mengenai LPPD merupakan kewenangan dari Menteri Dalam Negeri, melalui Direktorat Urusan Pemerintahan Daerah yang berada dibawah Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.



Gambar III.2

Struktur Organisasi Departemen Dalam Negeri

Sumber: www.depdagri.go.id

1. Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Depdagri

Direktorat Jenderal Otonomi Daerah dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 102 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tugas

Departemen, dan Keputusan Presiden No. 88 Tahun 2003 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Departemen, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 130 Tahun 2003 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Dalam Negeri⁸⁸. Direktorat Jenderal (Ditjen) Otonomi Daerah merupakan unsur pelaksana Departemen di bidang Otonomi Daerah, yang dipimpin oleh Direktur Jenderal yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Menteri.

2. Visi dan Misi Ditjen Otonomi Daerah⁸⁹

Direktorat Jenderal Otonomi Daerah menetapkan Visi dan Misinya sebagai berikut:

Visi

Terdepan dalam memantapkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan yang desentralistik dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Misi

1. Memfasilitasi penyusunan dan pelaksanaan kebijakan penataan urusan pemerintahan daerah;
2. Memfasilitasi penyusunan kebijakan dan standarisasi penataan daerah dan otonomi khusus;
3. Memfasilitasi penyusunan kebijakan dan standarisasi DPOD dan Hubungan Antar Lembaga;
4. Memfasilitasi penyusunan kebijakan dan standarisasi pengembangan kapasitas dan kinerja daerah;

⁸⁸ “Direktorat Jenderal Otonomi Daerah”, www.depdagri.go.id, diunduh tanggal 10 Mei 2008.

⁸⁹ “Visi dan Misi Direktorat Jenderal Otonomi Daerah”, www.depdagri.go.id, diunduh tanggal 10 Mei 2008.

5. Memfasilitasi penyusunan kebijakan dan standarisasi pejabat negara;
6. Mendorong terciptanya koordinasi, konsolidasi, dan keterpaduan program antar Direktorat dengan dukungan pelayanan umum, administrasi, teknis dan operasional secara cepat, tepat dan aktual dalam rangka implemementasi otonomi daerah.

3. Tugas dan Fungsi Ditjen Otonomi Daerah⁹⁰

Direktorat Jenderal Otonomi Daerah mempunyai tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis di bidang Otonomi Daerah. Sedangkan fungsi Ditjen Otonomi Daerah, yaitu:

- meningkatkan kapasitas dan mengevaluasi kinerja daerah serta pejabat negara;
- pelaksanaan kebijakan di Penyiapan perumusan kebijakan Departemen di bidang urusan pemerintahan daerah, penataan daerah dan otonomi khusus, fasilitasi Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan hubungan antar lembaga, pengembangan bidan urusan pemerintahan daerah, penataan daerah dan otonomi khusus, fasilitasi Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan hubungan antar lembaga, kelembagaan dan personil daerah, pengembangan kapasitas dan evaluasi kinerja daerah serta pejabat negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- perumusan standar, norma, pedoman, kriteria dan prosedur di bidang urusan pemerintahan daerah, penataan daerah dan otonomi khusus, fasilitasi Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan hubungan antar lembaga, pengembangan kapasitas dan evaluasi kinerja daerah serta pejabat negara;

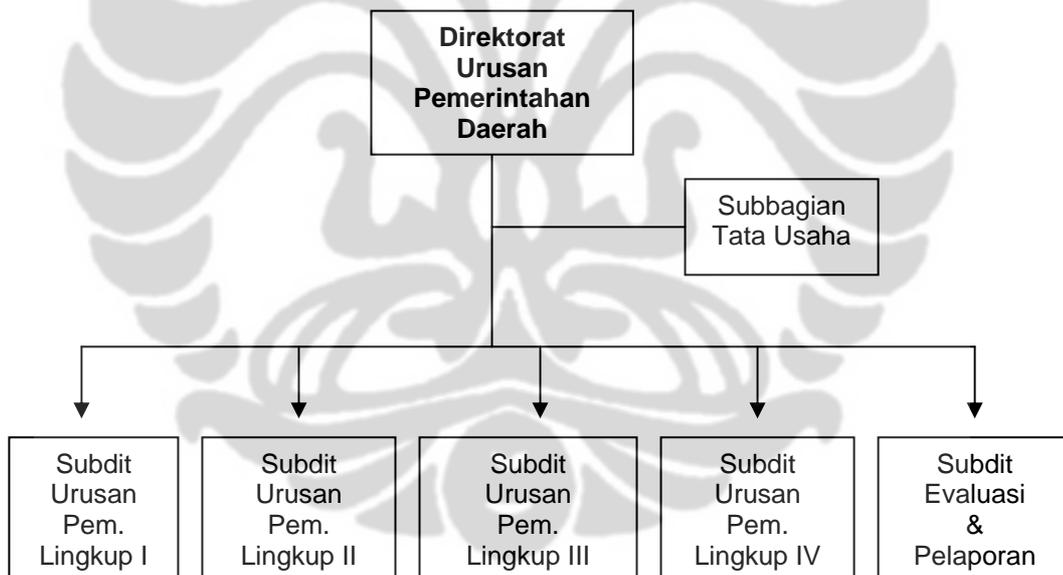
⁹⁰ "Tugas dan Fungsi Direktorat Jenderal Otonomi Daerah", www.depdagri.go.id, diunduh tanggal 10 Mei 2008.

- pemberian bimbingan teknis dan evaluasi; dan
- pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal

Direktorat Jenderal Otonomi Daerah terdiri dari:

- Direktorat Urusan Pemerintahan Daerah
- Direktorat Penataan Daerah dan Otonomi Khusus
- Direktorat Fasilitas DPOD dan Hubungan Antar Lembaga
- Direktorat Pengembangan Kapasitas & Evaluasi Kinerja Daerah
- Direktorat Pejabat Negara

4. Direktorat Urusan Pemerintahan Daerah Ditjen Otonomi Daerah Depdagri



Gambar III. 3

Struktur Direktorat Urusan Pemerintahan Daerah

Sumber: Kepmendagri No. 130 tahun 2003 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Dalam Negeri. Diolah oleh Peneliti.

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 130 tahun 2003 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Dalam Negeri, Subdit Evaluasi

dan Pelaporan Direktorat Urusan Pemerintahan Daerah mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan dan fasilitasi evaluasi dan pelaporan. Ketika PP No. 56 Tahun 2001 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan daerah berlaku, Subdit Evaluasi dan Pelaporan mengumpulkan LPPD dari seluruh pemerintah daerah di Indonesia, baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota. Setelah PP No. 3 Tahun 2007 ditetapkan, Subdit Evaluasi dan Pelaporan hanya mengumpulkan LPPD provinsi kemudian mengolahnya untuk mengetahui bagaimana penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Untuk melaksanakan tugasnya, Subdit Evaluasi dan Pelaporan didukung oleh 9 orang pegawai, yang terdiri dari 7 pegawai struktural dan 2 *supporting staff*.

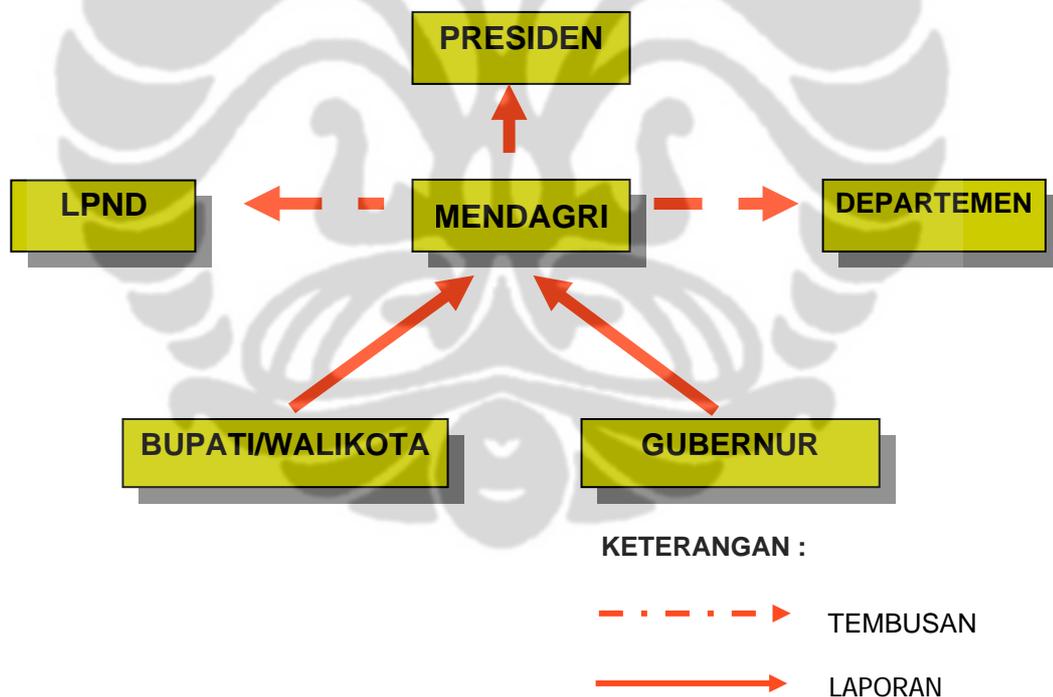
C. Perkembangan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) sejak PP No. 56 Tahun 2001

1. LPPD berdasarkan PP No. 56 Tahun 2001

Ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan koreksi total atas UU No. 5 Tahun 1974 dalam upaya memberikan otonomi yang cukup luas kepada Daerah sesuai dengan cita-cita UUD 1945. UU No. 22 Tahun 1999 merupakan pergeseran pendulum yang cukup drastis dari kondisi sentralistis ke arah desentralisasi yang lebih luas. Penyerahan kewenangan kepada Daerah, yang menyangkut urusan desentralisasi, tugas pembantuan, dan tugas umum pemerintahan, harus diikuti dengan mekanisme pelaporan dari Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat sebagai bentuk akuntabilitas dari Pemerintah Daerah dan sebagai bahan pembinaan oleh Pemerintah Pusat. Untuk itu, ditetapkanlah PP No. 56 Tahun 2001 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Ketentuan mengenai LPPD yang diatur dalam PP No. 56 yaitu sebagai berikut:

1. Substansi Pelaporan/LPPD meliputi urusan desentralisasi, tugas pembantuan, dan tugas umum pemerintahan.
2. Ketentuan mengenai sanksi bagi Pemda yang telat menyerahkan/tidak menyerahkan LPPD.
3. Ketentuan mengenai evaluasi LPPD.
4. LPPD diserahkan oleh Pemda (baik Pemprop maupun Pemkab/Pemkot) setiap satu tahun sekali, paling lambat 2 bulan setelah akhir tahun anggaran.
5. Mekanisme pelaporan:



Gambar III. 4
Mekanisme Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan PP No. 56 Tahun 2001

Sumber: PP No. 56 Tahun 2001 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Diolah oleh Peneliti.

- Pemerintah Kabupaten/Kota menyerahkan LPPD Kabupaten/Kota kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.
- Pemerintah Propinsi menyerahkan LPPD Propinsi kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

Setelah berjalan kurang lebih 4 tahun, PP No. 56 tahun 2001 menunjukkan hasil yang masih kurang dari harapan, hal ini terbukti dari banyaknya jumlah Pemerintah Daerah (baik Pemprop maupun Pemkab/Pemkot) yang tidak menyerahkan/telat menyerahkan LPPD kepada Pemerintah Pusat pada setiap tahunnya, seperti data yang telah ditampilkan di dalam bab I. Belum seluruhnya Pemda yang menyerahkan LPPD menyebabkan sulitnya Pemerintah Pusat dalam mengolah kembali data-data dan informasi yang diperoleh dari LPPD, padahal hal ini sangat menentukan jenis pembinaan yang akan diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemda dan Pemerintah Pusat juga menjadi kesulitan dalam menghitung rata-rata nilai nasional. Masalah-masalah yang dihadapi dalam implementasi PP No. 56 Tahun 2001 ini, yaitu:

1. Terdapat ketidakjelasan materi-materi apa saja yang harus dilaporkan oleh Pemda. Belum ditetapkannya format yang jelas mengenai apa yang harus dilaporkan, sehingga laporan yang diserahkan oleh masing-masing Daerah (baik propinsi maupun kabupaten/Kota) sangat berbeda antara yang satu dengan yang lainnya, Pemda menyusun LPPD berdasarkan interpretasinya masing-masing.
2. Adanya pandangan di Pemda untuk menyusun LPPD setelah hasil audit keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dikeluarkan, padahal hasil audit tersebut dikeluarkan 6 bulan setelah akhir tahun anggaran (bulan Juni), sehingga LPPD yang seharusnya dikumpulkan 2 bulan setelah akhir tahun

anggaran (bulan Februari) menjadi telah diserahkan kepada Pemerintah Pusat.

3. Laporan yang diserahkan Pemda bersifat naratif, sehingga Pemerintah Pusat mengalami kesulitan dalam mencari data-data untuk diolah ke dalam sistem.
4. Masih rendahnya kesadaran dari Pemerintah Daerah untuk menyerahkan LPPD, padahal LPPD merupakan salah satu bentuk kewajiban Kepala Daerah yang diatur dalam Undang-Undang.

2. LPPD Berdasarkan PP NO. 3 Tahun 2007

Seiring dengan perkembangan yang terjadi dalam berbagai lingkup kehidupan masyarakat Indonesia, UU No. 22 tahun 1999 dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan perkembangan tersebut, maka ditetapkanlah UU No. 32 Tahun 2004 sebagai koreksi atas kelemahan yang terdapat dalam UU No. 22 tahun 1999. Konsekuensinya maka berbagai regulasi yang berlandaskan Undang-Undang tentang pemerintahan daerah juga mengalami revisi. Begitu pula halnya dengan PP No. 56 Tahun 2001 yang pada tanggal 4 Januari 2007 lalu digantikan dengan PP No. 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) Kepada Masyarakat.

Peraturan Pemerintah nomor 3 Tahun 2007 merupakan “payung baru” bagi Kepala Daerah dalam melaksanakan kewajibannya yaitu memberikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD). Kewajiban Kepala

Daerah tersebut dimuat dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 27 ayat (2) sampai dengan ayat (5) :⁹¹

- (2) Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan, penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.
- (3) Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun
- (4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (5) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Selain dikarenakan revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, ditetapkannya PP No. 3 Tahun 2007 juga sebagai koreksi atas Peraturan Pemerintah sebelumnya, PP No. 56 Tahun 2001, yang mengatur tentang pelaporan. Ketentuan-ketentuan yang diatur dalam PP No. 3 Tahun 2007, yaitu sebagai berikut:

1. Disatukannya PP tentang Pelaporan , PP tentang LKPJ dan PP ILPPD.

PP No. 3 Tahun 2007 tidak hanya mengatur tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) tetapi juga mengatur tentang Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Kepala Daerah dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD). Sebelumnya PP tentang LPPD dan PP tentang LKPj diatur dalam PP yang terpisah, LPPD

⁹¹ Republik Indonesia, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

sebelumnya diatur dalam PP No. 56 Tahun 2001, sedangkan LKPj diatur dalam PP No. 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah, dengan demikian otomatis kedua Peraturan Pemerintah tersebut sudah tidak berlaku lagi. Berbeda dengan ILPPD yang merupakan bentuk ketentuan baru yang sebelumnya belum diatur dalam Peraturan Pemerintah, sehingga baru diatur dalam PP No. 3 Tahun 2007 ini.

Disatukannya ketiga peraturan menjadi satu peraturan pemerintah bertujuan untuk lebih memudahkan bagi aparatur daerah dalam membantu Kepala Daerah melaksanakan kewajibannya sebagaimana yang diamanatkan UU Nomor 32 Tahun 2004, pasal 27 ayat (2), bahwa selain wajib menyerahkan LPPD kepala daerah juga mempunyai kewajiban menyerahkan LKPj dan ILPPD.

Penggabungan ini diharapkan akan lebih mengefektifkan dan mengefisienkan kerja aparatur daerah dalam menyusun LPPD dan LKPj karena substansi kedua pelaporan ini hampir sama, misalnya yang berkaitan dengan dasar hukum, gambaran umum daerah, kebijakan pemerintahan daerah, penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah (baik wajib maupun pilihan), penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan tugas umum pembantuan. Namun dalam LPPD terdapat beberapa materi tambahan yang dilaporkan, diantaranya terdapat materi mengenai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) penyelenggara urusan wajib/urusan pilihan/tugas pembantuan/dan tugas umum pemerintahan; tingkat pencapaian Standar Pelayanan Minimum (jika belum ada, didasarkan atas pencapaian program dan kegiatan); perencanaan pembangunan; dan kondisi sarana dan prasarana yang digunakan; sehingga dapat dikatakan substansi LPPD melengkapi substansi LKPj.

Sedangkan muatan atau materi ILPPD adalah ringkasan LPPD dan dijadikan medium bagi masyarakat untuk dapat mengetahui pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pencapaiannya. Informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat tidak hanya menunjukkan bahwa transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana yang diharapkan telah dilaksanakan, tetapi juga sebagai fungsi pengawasan terhadap kinerja seorang kepala daerah oleh masyarakat. Dengan demikian, ILPPD merupakan medium bagi masyarakat untuk memberikan tanggapan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai bahan masukan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah nantinya, ketentuan selanjutnya mengenai hal tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri.

2. Substansi Pelaporan/LPPD, meliputi:

- Materi yang dilaporkan untuk urusan desentralisasi dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib terdiri dari 26 urusan yang meliputi (pasal 3 ayat 2 PP No. 3 Tahun 2007) :⁹²
 - a. pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. lingkungan hidup;
 - d. pekerjaan umum;
 - e. penataan ruang;
 - f. perencanaan pembangunan;
 - g. perumahan;
 - h. kemudaan dan olahraga;
 - i. penanaman modal;
 - j. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
 - k. kependudukan dan catatan sipil;
 - l. ketenagakerjaan;
 - m. ketahanan pangan;
 - n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;

⁹² Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat.*

- o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- p. perhubungan;
- q. komunikasi dan informatika;
- r. pertanahan;
- s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
- u. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- v. sosial;
- w. kebudayaan;
- x. statistik;
- y. kearsipan; dan
- z. perpustakaan.

Sedangkan urusan pilihan terdiri dari 8 urusan, yaitu (pasal 3 ayat 3 PP No. 3 Tahun 2007):

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pertanian;
- c. kehutanan;
- d. energi dan sumber daya mineral;
- e. pariwisata;
- f. industri;
- g. perdagangan; dan
- h. ketransmigrasian.

- Tugas Pembantuan
- Tugas Umum Pemerintahan

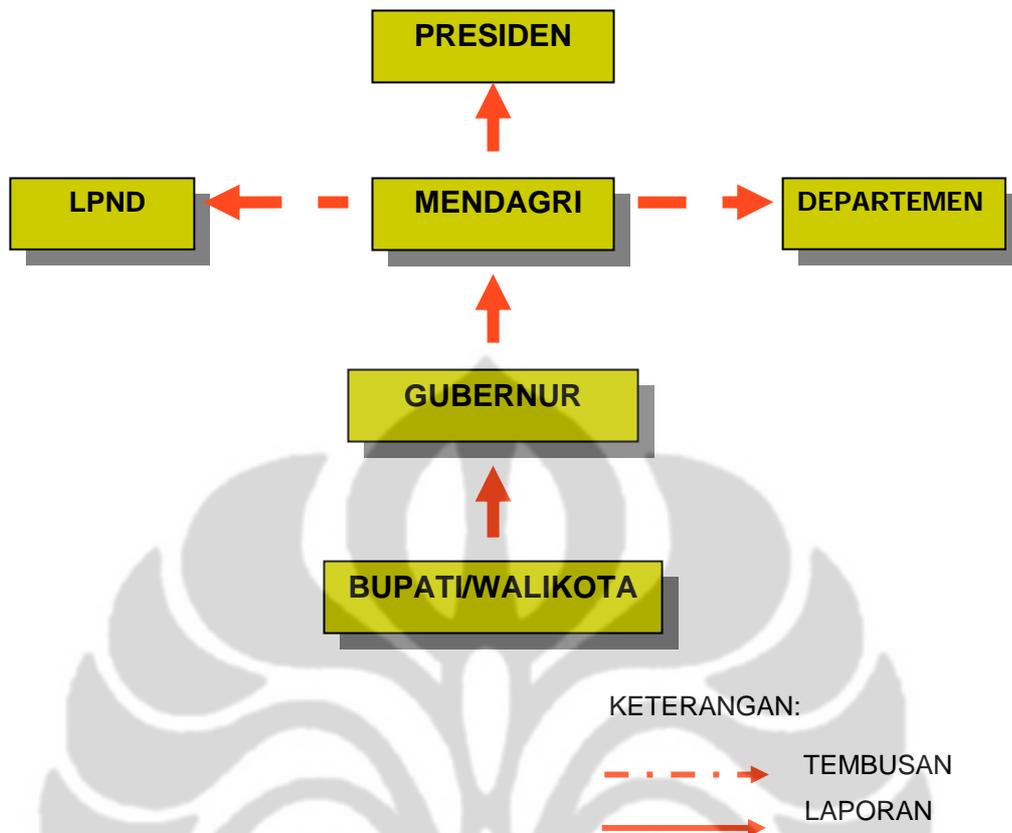
3. Ketentuan tentang sanksi bagi Pemda yang telat/tidak menyerahkan LPPD dihapuskan.

4. Ketentuan mengenai evaluasi dihapuskan.

Ketentuan mengenai evaluasi selanjutnya diatur dalam PP tersendiri, yaitu PP No. 6 Tahun 2008 tentang Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Di Departemen Dalam Negeri, yang menangani evaluasi LPPD yaitu Direktorat Pengembangan Kapasitas & Evaluasi Kinerja Daerah.

5. Mekanisme Pelaporan:

PP No. 3 Tahun 2007 mengatur mekanisme/alur penyampaian LPPD secara berjenjang, yaitu sebagai berikut:



Gambar III.5

Mekanisme Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan PP No. 3 Tahun 2007

Sumber: PP No. 3 Tahun 2007. Diolah oleh Peneliti

- a) LPPD Kabupaten/Kota disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada Mendagri melalui Gubernur.
- b) Gubernur mengevaluasi LPPD Kabupaten/Kota, kemudian ringkasan hasil evaluasi LPPD Kabupaten/Kota disampaikan kepada Presiden melalui Mendagri paling lambat 1 bulan setelah Gubernur menerima LPPD Kabupaten/Kota.
- c) Hasil evaluasi LPPD Kabupaten/Kota dijadikan dasar untuk melakukan pembinaan dalam penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten/Kota.

- d) Selain menyampaikan ringkasan hasil evaluasi LPPD Kabupaten/Kota, Gubernur juga menyampaikan LPPD Propinsi kepada Presiden melalui Mendagri.
- e) Mendagri melakukan evaluasi terhadap LPPD Propinsi. Kemudian ringkasan hasil evaluasi disampaikan kepada Presiden paling lambat 1 bulan setelah Mendagri menerima LPPD Provinsi.
- f) Hasil evaluasi LPPD Propinsi dijadikan dasar untuk melakukan pembinaan dalam penyelenggaraan pemerintahan Propinsi.

5. Waktu penyampaian LPPD.

LPPD Kabupaten/Kota dan LPPD Propinsi disampaikan setiap satu tahun sekali paling lambat 3 bulan setelah akhir tahun anggaran.

6. Format pelaporan yang seragam

PP No. 3 Tahun 2007 dilengkapi dengan format penyusunan/penulisan laporan, sehingga laporan yang dibuat nantinya akan seragam/sama. Selama ini tidak ada format baku penyusunan laporan sehingga laporan yang disampaikan menjadi beragam untuk setiap daerah, substansi dari laporan juga kurang terarah. Format pelaporan yang ada saat ini akan menjadi *guidance* bagi daerah untuk menyusun laporan dan nantinya akan memudahkan bagi pemerintah (pusat), dan provinsi melakukan evaluasi.

7. Mengatur tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Baru.

PP Nomor 3 Tahun 2007 juga mengatur tentang LPPD bagi daerah otonom baru. Dengan muatan/materi pelaporan meliputi penyusunan perangkat daerah, pengisian personil, pengisian keanggotaan DPRD, penyelenggaraan urusan wajib dan pilihan, pembiayaan dan pengalihan dokumen, pelaksanaan

batas wilayah, pengendalian sarana dan prasarana pemerintahan, pemindahan ibukota. LPPD otonom baru ini diberlakukan paling lama 1 tahun semenjak ditetapkannya daerah dimaksud sebagai daerah otonom, dan penyusunan dan penyampaiannya sekurang-kurangnya 3 bulan sekali. Kemudian 1 tahun berikutnya penyusunan LPPD seperti daerah lainnya.

Berikut perbedaan-perbedaan antara PP No. 56 Tahun 2001 dengan PP No. 3 Tahun 2007 dalam bentuk tabel:

Tabel III.1
Perbedaan PP No. 56 Tahun 2001 dan PP No. 3 Tahun 2007

Peraturan Aspek	PP No. 56 Tahun 2001	PP No. 3 Tahun 2007
Mengatur	<ul style="list-style-type: none"> - Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) 	<ul style="list-style-type: none"> - Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kepada Pemerintah - Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kepada Kepala Daerah - Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) Kepada Masyarakat
Dasar Hukum	<ul style="list-style-type: none"> - UU No. 22/1999 	<ul style="list-style-type: none"> - UU No. 32/2007
Substansi Pelaporan/ LPPD	<ul style="list-style-type: none"> - Urusan Desentralisasi tidak dibagi menjadi Urusan Wajib dan Urusan Pilihan 	<ul style="list-style-type: none"> - Urusan Desentralisasi terbagi atas Urusan Wajib dan Urusan Pilihan
Sanksi	<ul style="list-style-type: none"> - Ada pasal tentang sanksi 	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal tentang sanksi dihilangkan

Evaluasi	- Ada pasal yang mengatur tentang Evaluasi	- Evaluasi diatur dalam peraturan pemerintah tersendiri (PP No. 6 Tahun 2008)
Mekanisme/Alur Pelaporan	- LPPD Kab/Kota => (disampaikan kepada) Depdagri - LPPD Provinsi => (disampaikan kepada) Depdagri	- LPPD Kab/Kota => (dievaluasi oleh) Pemprop - Ringkasan hasil Evaluasi LPPD Kab/Kota & LPPD Propinsi => (disampaikan kepada) Depdagri
Waktu Penyampaian LPPD	- Penyampaian LPPD paling lambat 2 bulan setelah Tahun Anggaran berakhir	- Penyampaian LPPD paling lambat 3 bulan setelah Tahun Anggaran berakhir
Pelaporan Daerah Otonom Baru	- Tidak mengatur tentang pelaporan Daerah Otonom Baru	- Mengatur tentang pelaporan Daerah Otonom Baru

Sumber: PP No. 56 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan PP No. 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) Kepada Masyarakat. Diolah oleh Peneliti.

BAB IV

IMPLEMENTASI LAPORAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH TAHUN 2007 OLEH PEMERINTAH PROPINSI DKI JAKARTA

Bab ini dibagi menjadi dua bagian utama. Bagian pertama menggambarkan bagaimana penyusunan Laporan Penyusunan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (yang selanjutnya disebut LPPD) Tahun 2007 oleh Pemerintah Propinsi DKI Jakarta sedangkan pada bagian kedua memaparkan faktor-faktor yang mempengaruhi dalam proses implementasi tersebut.

A. Penyusunan LPPD Tahun 2007 oleh Pemerintah Propinsi DKI Jakarta

Sejak ditetapkannya PP No. 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPj) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) kepada Masyarakat, otomatis menggantikan ketentuan mengenai substansi dan mekanisme pelaporan LPPD yang sebelumnya diatur oleh PP No. 56 Tahun 2001 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan PP No. 3 tahun 2007, dalam pasal 1 ayat (8) disebutkan bahwa:

LPPD adalah laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama 1 tahun anggaran berdasarkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) yang disampaikan oleh Kepala Daerah kepada Pemerintah.⁹³

⁹³ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2007*.

Di dalam Penjelasan atas PP No. 3 Tahun 2007, yang dimaksud dengan RKPD adalah

penjabaran visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah dan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional bagi daerah propinsi dan standar pelayanan minimal yang telah ditetapkan Pemerintah, atau Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Propinsi bagi daerah Kabupaten/Kota.⁹⁴

Pada tahun 2007 lalu Pemprop DKI masih menggunakan Rencana Strategis Daerah (renstrada) 2002 – 2007 sebagai arah dan kebijakan umum pembangunan. Hal ini terkait dengan masa jabatan Kepala Daerah Propinsi DKI Jakarta yang berakhir pada bulan oktober tahun 2007 lalu. Seperti yang disampaikan oleh Bapak Wawan Setiakusuma, Kasubbag Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang berperan sebagai *leading sector* dalam penyusunan LPPD Pemprop DKI Tahun 2007,

“Kebetulan Renstra di kita itu berakhir tahun 2007 kemarin, bulan Oktober, karena adanya pergantian kepemimpinan. Secara Administratif berakhir tanggal 7 Oktober 2007, tapi secara tahun anggaran kan gak mungkin dipotong, tetap saja sampai akhir tahun 2007, jadi Renstra berlakunya tahun 2002 – 2007, full itu, tahun 2008 baru kita menginjak pada RPJM.”⁹⁵

Dengan demikian, maka penyusunan substansi LPPD pemprop DKI Jakarta Tahun 2007 belum menggunakan RKPD seperti yang diamanatkan PP No. 3 Tahun 2007, tetapi masih menggunakan renstrada. Hal ini berarti PP No. 3 Tahun 2007 belum sepenuhnya dijalankan.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Wawancara dengan Bapak Wawan Setiakusuma, Kasubbag Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah, 26 Mei 2008.

“LPPD tahun 2007 ini transisi, PP 3 sudah kita masuki tetapi PP 56 belum sepenuhnya dilepas, karena terkait dengan kebijakan daerah yang masih menggunakan renstra”⁹⁶

Penggunaan renstrada dalam penyusunan pelaporan tidaklah dilarang karena ketentuan tersebut telah diatur dalam PP No. 3 Tahun 2007, Bab V mengenai Ketentuan Peralihan,

Pada saat berlakunya Peraturan Pemerintah ini, daerah yang belum melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung dan masih menggunakan rencana strategis daerah sebagai dokumen perencanaan jangka menengah, penyusunan pelaporan didasarkan pada rencana strategis daerah.⁹⁷

Implementasi LPPD Pemprop DKI Jakarta tahun 2007 belum secara menyeluruh menggunakan PP No. 3 Tahun 2007, karena secara substansial masih menggabungkan PP No. 56 Tahun 2007 dan PP No. 3 tahun 2007, seperti yang dikemukakan narasumber,

“... di LPPD tahun 2007 sebenarnya kan kita menerapkannya masih penggabungan antara PP 56 dan PP 3, formulasinya sudah mendekati PP 3 walaupun substansinya sebagian masih pakai PP 56, jadi sudah kita kombinasikan”⁹⁸

Sebelumnya, Pemprop DKI telah mengkonsultasikan kondisi tersebut – mengkombinasikan PP No. 3 Tahun 2007 dengan PP No. 56 Tahun 2001– kepada Departemen Dalam Negeri (Depdagri), dan menurut narasumber hal itu telah disetujui Depdagri.

“kita juga mengkonsultasikan kondisi pada saat itu yang sedang dalam masa transisi jadi belum bisa mengikuti PP 3 sepenuhnya, kita mengusulkan bagaimana kalau mengkombinasikan PP 3

⁹⁶ Wawancara dengan Bapak Wawan Setiakusuma, Kasubbag Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah, 26 Mei 2008.

⁹⁷ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat.*

⁹⁸ Wawancara dengan Bapak Wawan Setiakusuma, Kasubbag Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah, 26 Mei 2008.

dengan PP 56, kita kawinkan aja, sebagian PP 56 dan sebagian lagi PP 3, mereka (Depdagri) juga memaklumi kalau dalam masa transisi ini semua bisa berlaku, selama masih bisa disesuaikan ya sesuaikan, kalau belum ya jangan”⁹⁹

Meskipun dari segi substansi LPPD tahun 2007 sebagian masih menggunakan PP No. 56 tahun 2001 namun dari sisi mekanisme penyampaian laporan, telah seluruhnya mengikuti PP No. 3 Tahun 2007 dimana LPPD disampaikan secara berjenjang. LPPD Kabupaten/Kota disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada Gubernur, kemudian Gubernur menyerahkan ringkasan hasil evaluasi LPPD Kabupaten/Kota dan LPPD Propinsi kepada Mendagri. Penyusunan LPPD Propinsi dipengaruhi oleh LPPD Kabupaten/Kota sebagai salah satu sumber data penyusunan LPPD propinsi. Oleh karena itu peneliti membagi penyusunan LPPD Pemprop DKI Jakarta ini menjadi dua, penyusunan LPPD di tingkat Kabupaten/Kotamadya dan penyusunan LPPD di tingkat Propinsi.

1. Penyusunan LPPD di tingkat Kabupaten Administratif/Kotamadya Pemerintah Propinsi DKI Jakarta

Sebagai salah satu usaha mensosialisasikan peraturan-peraturan mengenai pelaporan kepada unit-unit organisasi di dalam lingkup pemerintahannya, Pemprop DKI Jakarta membagikan ‘Buku Himpunan Peraturan Pelaporan Kinerja Pemprop DKI Jakarta’ yang disusun oleh Biro Administrasi Wilayah Sekretariat Daerah Pemprop DKI Jakarta pada tahun 2007. Peraturan-Peraturan yang dimuat didalamnya diantaranya yaitu PP No. 3 Tahun 2007, Keputusan Gubernur (Kepgub) No. 6 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaporan di Lingkungan Pemerintah Propinsi DKI Jakarta, dan Peraturan Gubernur (Pergub)

⁹⁹ Wawancara dengan Bapak Wawan Setiakusuma, Kasubbag Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah, 26 Mei 2008.

No. 2 tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pelaporan Kotamadya/Kabupaten Administrasi, Kecamatan, dan Kelurahan di Pemprop DKI Jakarta.

Selanjutnya pada tanggal 26 Februari 2008 Gubernur DKI Jakarta menetapkan Instruksi Gubernur No. 23 Tahun 2008 tentang Penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2007. Instruksi Gubernur (Ingub) tersebut diedarkan kepada seluruh Satuan kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang berada di lingkungan Pemprop DKI Jakarta. Seluruh SKPD diinstruksikan untuk menyusun laporan kegiatan SKPD Tahun 2007 sebagai bahan Penyusunan LPPD Pemprop DKI Jakarta Tahun 2007. SKPD yang dimaksud dalam Ingub tersebut mencakup setiap unit kerja yang berada di dalam instansi Pemprop DKI Jakarta, unit organisasi mulai dari kelurahan sampai dengan Walikota/Kabupaten Administrasi, maupun Dinas-Dinas yang berada di dalam lingkup Pemprop DKI Jakarta. Substansi laporan kegiatan SKPD yang dilaporkan meliputi:¹⁰⁰

- a. program, program prioritas dan kegiatan;
- b. tingkat pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM)
- c. alokasi dan realisasi anggaran
- d. jumlah pegawai yang diklasifikasikan ke dalam tingkat pendidikan, pangkat/golongan, dan jabatan struktural/fungsional;
- e. kondisi sarana dan prasarana kerja (termasuk yang menjadi objek pemeliharaan, pembinaan, maupun pengawasan); dan
- f. permasalahan dan solusi.

¹⁰⁰ Pemerintah Propinsi DKI Jakarta, *Instruksi Gubernur No. 23 Tahun 2008 tentang Penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2007*.

Seperti yang diamanatkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, dalam pasal 27 ayat (2) disebutkan bahwa Kepala Daerah wajib menyerahkan LPPD kepada Pemerintah setiap satu tahun sekali. Untuk menyusun LPPD, Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) berhak menunjuk pihak yang disertai tugas tersebut atau membentuk tim khusus penyusun LPPD. Penunjukkan ini diserahkan kepada Sekretaris Daerah yang membawahi Asisten dan Biro. Pada umumnya tugas untuk menyusun laporan dan evaluasi merupakan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dari Biro/Bagian Pemerintahan atau Biro/Bagian Administrasi Wilayah. Meskipun demikian hal tersebut tidak sama pada tiap-tiap Pemda, tergantung dari kebijakan Pemda yang bersangkutan.

Di tingkat Kabupaten Administratif/Kotamadya, pengolah laporan pemerintah menjadi tanggung jawab Bagian Hukum dan Organisasi Tata Laksana (Ortala) (Pergub DKI Jakarta No. 2 Tahun 2006, pasal 11 ayat 1 dan 2).¹⁰¹ Sub Bagian (Subbag) yang menjadi pelaksanaannya yaitu Subbag Dokumentasi dan Penilaian. Pengolahan laporan tersebut mencakup menampung, meneliti, menelaah, dan mengolah semua laporan (Pergub DKI Jakarta No. 2 Tahun 2006, pasal 11 ayat 3). Laporan yang dijadikan bahan penyusunan LPPD tingkat Kabupaten Administratif/Kotamadya berasal dari:

1. Laporan dari setiap Satuan Kerja (Satker) pada perangkat Kabupaten Administrasi/Kotamadya,
2. Suku Dinas
3. Kecamatan
4. Kelurahan

¹⁰¹ Pemerintah Propinsi DKI Jakarta, *Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 2 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pelaporan Kotamadya/Kabupaten Administrasi, Kecamatan, dan Kelurahan di Pemprop DKI Jakarta.*

Untuk mengetahui lebih lanjut mengenai penyusunan LPPD Kabupaten Administratif/Kotamadya tahun 2007, peneliti mengambil contoh di Kotamadya Jakarta Barat (Jakbar). Pemilihan Kotamadya Jakarta Barat tersebut tidak berdasarkan pertimbangan khusus tertentu, hal ini didasarkan karena pengaturan mengenai pelaporan di semua Kotamadya/Kabupaten Administrasi Propinsi DKI Jakarta sama karena telah diatur dalam Pergub DKI Jakarta No. 2 Tahun 2006.

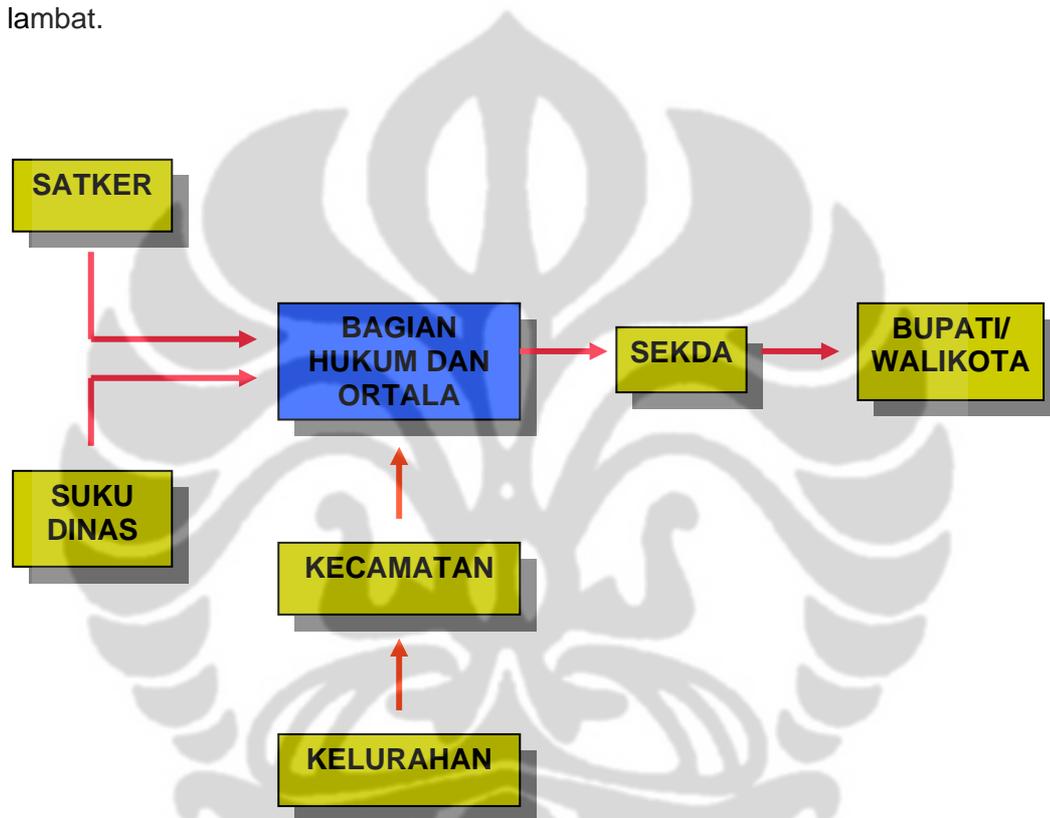
Tugas Subbag Dokumentasi dan Penilaian Pemkot Jakarta Barat sebagai pengolah laporan di tingkat Kotamadya, baru dilakukan mulai LPPD tahun 2007 karena sebelum ditetapkannya Pergub No. 2 Tahun 2006 tupoksi tersebut merupakan tanggung jawab Bagian Administrasi Wilayah (Adwil). Sehingga Bagian Hukum dan Ortala bekerja sama dengan Bagian Adwil dalam menyusun LPPD Kotamadya Jakbar tahun 2007, dikarenakan laporan-laporan dari tiap SKPD Kotamadya, kelurahan, dan kecamatan masih berada di bagian Adwil.¹⁰² Laporan dari tiap SKPD, kelurahan dan kecamatan yang dijadikan bahan penyusunan LPPD adalah laporan tahunan. Meskipun demikian laporan harian, laporan bulanan, laporan triwulanan, dan laporan semesteran juga dijadikan sebagai data pendukung untuk menyusun LPPD.¹⁰³

Di tingkat Satker, setiap Satker berkewajiban membuat laporan pelaksanaan program/kegiatan dan anggaran serta hasil-hasilnya kepada Asisten Kabupaten Administrasi/Kotamadya c.q. Bagian Adwil (Pergub DKI Jakarta No. 2 Tahun 2006 Pasal 9 ayat 10). Oleh karena itu, di setiap Satker seharusnya terdapat perangkat kerja/personel yang bertugas membuat laporan sesuai dengan program/kegiatan yang dilaksanakan oleh Satker yang bersangkutan. Dengan demikian kegiatan penyusunan laporan disusun oleh individu yang

¹⁰² Wawancara dengan Bapak Isnawa Adji, Kasubbag Pengembangan Wilayah Bagian Administrasi Wilayah Walikotamadya Jakarta Barat, 10 Juni 2008.

¹⁰³ *Ibid.*

berpengalaman dan berkompeten dalam hal pelaporan. Ketentuan mengenai perangkat kerja/personel penyusun laporan di tingkat Satker sebenarnya telah diatur dalam Pasal 8 Pergub No. 2 Tahun 2006, namun realisasinya jarang sekali terdapat perangkat kerja/personel yang memiliki keahlian khusus dalam menyusun laporan program Satker sehingga proses penyusunan laporan menjadi lambat.



Gambar IV.1
Alur Pelaporan LPPD Tingkat Kabupaten/Kotamadya

Sumber: Diolah oleh Peneliti

Sedangkan alur pelaporan dari kelurahan sampai dengan Propinsi dilakukan secara berjenjang.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Republik Indonesia, PP No. 3 tahun 2007 tentang *Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat.*

- a. Lurah kepada Camat yang menjadi atasannya;
- b. Camat kepada Walikota/Bupati Administrasi yang bersangkutan;
- c. Walikota/Bupati Administrasi kepada Gubernur Propinsi DKI Jakarta.

Pengolah laporan Pemerintahan untuk tingkat Kelurahan menjadi tanggung jawab Sekretaris Kecamatan (pasal 12 ayat 1).¹⁰⁵ Sedangkan pengolah laporan Pemerintahan Kelurahan menjadi tanggung jawab Sekretaris Kelurahan (pasal 14 ayat 1).¹⁰⁶ Berdasarkan ketentuan alur pelaporan yang berjenjang, Camat (melalui Sekretarisnya) seharusnya menerima dan mengolah laporan yang diserahkan oleh Lurah-Lurah yang berada dibawah yuridiksinya, kemudian hasil ringkasan laporan dari Kelurahan-Kelurahan tersebut disampaikan kepada Kotamadya/Kabupaten Administrasi. Namun seringkali laporan dari kelurahan tersebut tidak diolah dan diringkas terlebih dahulu, seperti yang terjadi di Kotamadya Jakbar, Bagian Adwil masih menerima laporan utuh dari kelurahan yang belum diolah oleh Kecamatan.¹⁰⁷

2. Penyusunan LPPD di tingkat Propinsi DKI Jakarta

Penyusunan LPPD Propinsi DKI Jakarta tahun 2007 merupakan tanggungjawab Sekretaris Daerah Propinsi DKI Jakarta. Penyusunannya dilakukan oleh Biro Administrasi Wilayah melalui Bagian Otonomi Daerah (Otda). LPPD-LPPD pada tahun sebelumnya disusun oleh Bagian Tata pemerintahan yang berkerja sama dengan Bagian Otda, dikarenakan kurangnya SDM di Bagian Tata Pemerintahan maka penyusunan LPPD Tahun 2007 diserahkan

¹⁰⁵ Pemerintah Propinsi DKI Jakarta, Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 2 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pelaporan Kotamadya/Kabupaten Administrasi, Kecamatan, dan Kelurahan di Pemprop DKI Jakarta.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Wawancara dengan Bapak Isnawa Adji, Kasubbag Pengembangan Wilayah Bagian Administrasi Wilayah Walikota/Bupati Jakarta Barat, 10 Juni 2008.

sepenuhnya kepada Bagian Otda melalui Sub Bagian (Subbag) Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Otda), seperti yang diutarakan narasumber,

“Mulai tahun 2006 Kepala Biro menugaskan dua bagian untuk menangani LPPD, yaitu Bagian Administrasi Pemerintahan dan Bagian Otonomi Daerah. Nah, untuk tahun 2007, dikarenakan kurangnya SDM di Bagian Administrasi Pemerintahan maka dilimpahkan ke kita (Bagian Otda-red), khususnya Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda ini, sehingga untuk LPPD Tahun 2007 full di kita”¹⁰⁸

Meskipun penyusunan LPPD menjadi salah satu tupoksi Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda, namun penyusunan LPPD ini tetap melibatkan unit-unit organisasi lain yang terkait, karena luasnya cakupan dari pelaporan itu sendiri.

“Kita (Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda) tetap kerjasama dengan Subbag Pelaporan (Bag. Tata Pemerintahan), karena ini kan satu tim, meskipun leading sector-nya di Otda tapi ini pekerjaan tim, bukan pekerjaan Subbag saya saja, ini pekerjaan tim. Ini bukan menyangkut unit Biro Adwil saja, tapi ada juga dari Bawasda, dari Bappeda, dan unit-unit lainnya se-DKI.”¹⁰⁹

Berdasarkan Ingub No. 23 Tahun 2008, tiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang berada di lingkup Pemprop DKI Jakarta wajib menyampaikan data seorang pejabat yang dinilai menguasai informasi dan permasalahan SKPD masing-masing untuk ditugaskan sebagai *Liaison Officer* (LO).¹¹⁰ Hal ini juga dikemukakan narasumber,

“Kita sudah membuat suatu cara yaitu dengan mengumpulkan LO, jadi kita meminta setiap SKPD atau unit kerja memberikan suatu nama untuk menjadi LO sebagai penghubung dimana bila kita

¹⁰⁸ Wawancara dengan Bapak Wawan Setiakusuma, Kasubbag Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah, 26 Mei 2008.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Pemerintah Propinsi DKI Jakarta, *Instruksi Gubernur No. 23 Tahun 2008 tentang Penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2007.*

kekurangan data atau informasi dari unit bersangkutan maka kita bisa menghubungi LO tersebut untuk meminta data.”¹¹¹

LO-LO tersebut juga menjadi perwakilan dari tiap-tiap SKPD masing-masing dalam rapat koordinasi penyusunan LPPD tahun 2007. Berdasarkan informasi dari narasumber, rapat koordinasi dilakukan sebanyak tiga kali, yang terdiri dari rapat persiapan dan rapat pelaksanaan.¹¹²

LO dari tiap SKPD umumnya 1 orang namun jumlahnya juga disesuaikan kebutuhan, untuk unit yang menangani bidang yang kompleks, seperti keuangan, dan penduduk dan catatan sipil, jumlah LO yang dikirimkan sekitar 2 sampai 3 orang.¹¹³ Seperti yang telah diuraikan pada Bab III, SKPD yang berada dalam lingkup Pemprop DKI Jakarta terdiri dari 6 Biro, 11 Lembaga Teknis, 26 Dinas, 5 Kotamadya, dan 1 Kabupaten Administratif. Dengan setiap SKPD diwakili satu sampai 3 orang LO, berarti penyusunan LPPD Pemprop DKI dilakukan oleh tim besar, yang meliputi:

1. Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda (sebagai *leading sector*);
2. *Liaison Officer (LO)* dari tiap SKPD yang berada dalam lingkup Pemprop DKI Jakarta, meliputi Bappeda Pemprop DKI Jakarta, Banwasda Pemprop DKI Jakarta, Biro-Biro, Lembaga Teknis, Dinas-Dinas, Kotamadya-Kotamadya, dan Kabupaten Administrasi.

Mekanisme/alur pelaporan LPPD di tingkat propinsi ini, yaitu:

1. Setiap SKPD yang berada dalam lingkup Pemprop DKI (terdiri dari laporan Bappeda Pemprop DKI Jakarta, Banwasda Pemprop DKI Jakarta, Biro-Biro, Lembaga Teknis, Dinas-Dinas, Kotamadya-Kotamadya, dan Kabupaten

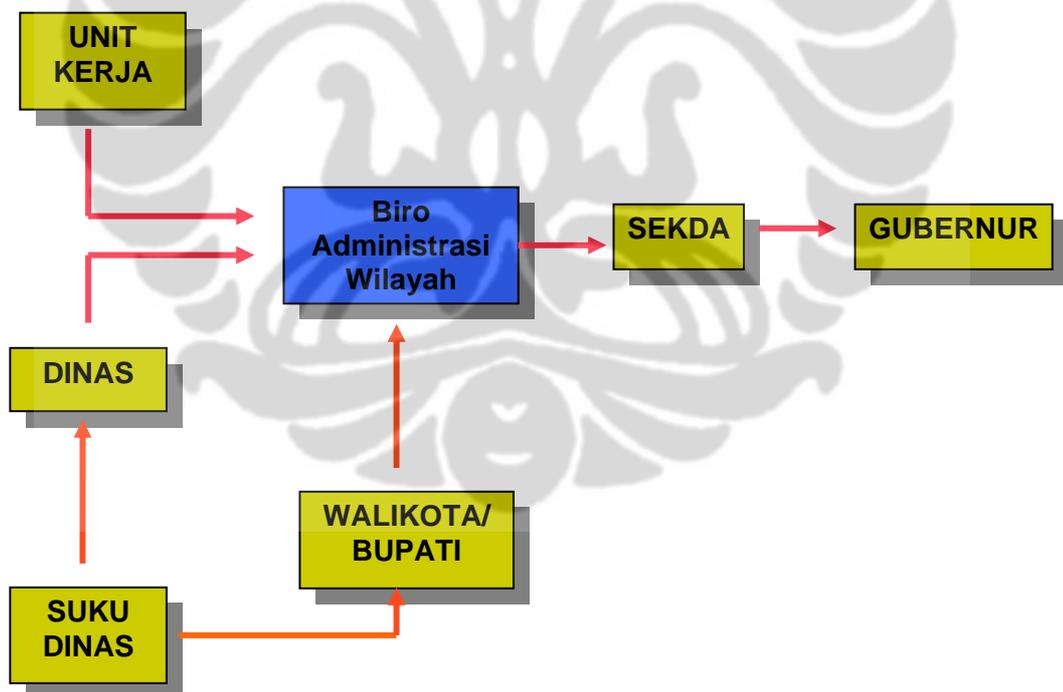
¹¹¹ Wawancara dengan Bapak Wawan Setiakusuma, Kasubbag Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah, 26 Mei 2008.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*

Administrasi) menyerahkan laporan (substansinya berdasarkan Ingub No. 23 Tahun 2008) kepada Biro Administrasi Wilayah Pemprop DKI Jakarta melalui Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda.

2. Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda (Biro Adwil) mengumpulkan dan mengolah laporan dari tiap SKPD untuk menyusun LPPD.
3. LPPD yang telah disusun oleh Biro Adwil diserahkan kepada Sekretaris Daerah sebagai penanggung jawab LPPD.
4. Sekretaris Daerah menyerahkan LPPD kepada Gubernur untuk disahkan sebagai LPPD Propinsi. Selanjutnya Gubernur menyerahkan LPPD kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, sebagai perwujudan salah satu kewajibannya yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004.



Gambar IV. 2
Alur Pelaporan LPPD Tingkat Provinsi

Pelaporan di tingkat propinsi tentu dipengaruhi oleh pelaporan-pelaporan dari SKPD-SKPD yang berada di bawahnya karena dijadikan sumber data untuk

menyusun LPPD Propinsi. Masalah yang sering dihadapi oleh Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda yaitu terlambatnya laporan yang diserahkan oleh SKPD, hal ini diutarakan oleh narasumber,

“Kita ini kan tugasnya mengumpulkan, mengolah, dan menyusun laporan dari setiap SKPD se-propinsi, yang sering menjadi kendala itu keterlambatan laporan SKPD kepada kita, sehingga kita menjadi lambat menyusunnya”¹¹⁴

Selain itu, masalah lain yang dihadapi yaitu masih terdapatnya SKPD yang tidak mengolah terlebih dahulu laporan-laporan yang berasal dari unit-unit kerja dibawahnya. Hal ini menyebabkan pengolahan laporan dilakukan oleh Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda, padahal seharusnya yang mengolah adalah SKPD atasannya. Seperti yang terjadi pada laporan dari salah satu Walikota yang berada di Lingkup Pemrop DKI Jakarta,

“...ada Walikota yang meyerahkan laporan dari kelurahan sampai kecamatan itu secara utuh pada kita, jadi cuma dikumpulkan sehingga masih mentah dan belum diolah, padahal yang kita maksud adalah Walikota merekap laporan dari kelurahan sampai kecamatan yang sudah matang dan menyerahkan ke kita.”¹¹⁵

Hal tersebut menyebabkan tugas dari Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda menjadi *overlap*. Laporan dari unit kerja terkecil yang seharusnya diolah oleh SKPD atasannya menjadi menumpuk di Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda.

Untuk laporan tingkat Dinas Pemrop DKI Jakarta, laporan tersebut berasal dari unit-unit kerja yang berada di dalam instansi Dinas dan laporan Suku Dinas-Suku Dinas yang terdapat di tiap Kotamadya. Suku Dinas sampai sekarang

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

masih mempunyai ambifalensi dalam kepemimpinan karena bertanggung jawab kepada Kepala Dinas Pemprop dan Walikotamadya. Seperti pada Suku Dinas Kesehatan yang secara teknis administratif bertanggung jawab kepada Kepala Dinas dan secara taktis operasional bertanggung jawab kepada Walikotamadya.¹¹⁶ Kesulitan yang dihadapi Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda dalam menyusun data yang berasal dari Dinas yaitu ketika laporan dari Dinas tidak disebutkan apakah telah memasukkan laporan dari setiap Suku Dinas atau belum, seperti yang dikemukakan narasumber,

“Kita jadi kesulitan melacaknya, apakah laporan yang diserahkan oleh Dinas Propinsi telah mencakup semua laporan dari Suku Dinas atau belum, ada Dinas yang memisahkan kegiatan Dinas dan Suku Dinas, tapi ada juga yang menggabungkan, jadi tidak jelas yang mana kegiatan Dinas, dan mana yang Suku Dinas.”¹¹⁷

Untuk menyusun data LPPD Propinsi, Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda menggunakan data kombinasi dari laporan Dinas-Dinas dan Kotamadya/Kabupaten Administrasi. Data dari laporan Dinas-Dinas dan Kotamadya/Kabupaten Administrasi saling di *cross-check* satu sama lain dan bersifat saling mendukung. Jika terdapat data yang kurang dari laporan Dinas maka digunakan data dari laporan Kotamadya/Kabupaten Administrasi mengenai bidang yang bersangkutan, begitu pula sebaliknya.

Mengenai ketentuan evaluasi yang dilakukan oleh Pemprop kepada LPPD Kotamadya/Kabupaten Administrasi, seperti yang diamanatkan PP No. 3 Tahun 2007 pasal 11 ayat (1), lebih lanjut ketentuan tersebut diatur dalam PP No. 6 Tahun 2008 tentang Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD).

¹¹⁶ Pemerintah Propinsi DKI Jakarta, *Keputusan Gubernur Propinsi DKI Jakarta No. 58 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kesehatan Propinsi DKI Jakarta.*

¹¹⁷ Wawancara dengan Ibu Martiana Dolok Saribu, Kepala Seksi Pengendalian dan Penilaian Program Dinas Kesehatan Pemerintah Propinsi DKI Jakarta, tanggal 5 Juni 2008.

Berdasarkan PP No. 6 Tahun 2008, salah satu sumber EPPD adalah LPPD. Narasumber yang berasal dari Pemprop DKI menyatakan bahwa belum mendapatkan sosialisasi tentang cara mengevaluasi LPPD dari Kotamadya/Kabupaten Administrasi dan apa saja kriteria-kriterianya. Menurut narasumber, evaluasi LPPD Kotamadya/Kabupaten Administrasi tidak dilakukan oleh Pemprop DKI Jakarta karena otonomi tunggal terdapat di tingkat Propinsi,

“Di Jakarta ini kan otonomi tunggal di tingkat Propinsi, sehingga tidak ada Kota atau Kabupaten sebagaimana Kota/Kabupaten yang otonom, seperti di luar DKI. Kita kan Kota/Kabupatennya tidak otomom, sifatnya cuma administrasi dan merupakan perangkat propinsi, jadi mereka sama dengan Dinas-Dinas propinsi lainnya, posisinya sebagai SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah), jadi kita tidak mengevaluasi LPPD Kota/Kabupaten sebagaimana diatur dalam PP 3.”¹¹⁸

Dengan demikian, LPPD Kotamadya/Kabupaten Administrasi di DKI Jakarta menjadi bagian dari LPPD Propinsi, sebagai salah satu sumber LPPD Propinsi. EPPD sendiri baru bisa diimplementasikan pada LPPD tahun 2008, karena kebijakan tersebut baru ditetapkan pada tahun ini.

PP No. 3 Tahun 2007 mengamanatkan penyerahan LPPD propinsi kepada Mendagri paling lambat 3 bulan setelah akhir tahun anggaran. Ketentuan waktu tersebut lebih lama satu bulan dibandingkan dengan amanat Peraturan Pemerintah sebelumnya, PP No. 56 Tahun 2001. Ketika PP No. 56 Tahun 2001 berlaku, masih terdapat Pemda yang telat dalam menyerah LPPD, bahkan ada pula yang tidak menyerahkan. Salah satu penyebabnya dikarenakan Pemda menunggu hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk menyusun anggaran di LPPD. Padahal hasil audit tersebut baru dikeluarkan 6 bulan setelah akhir tahun anggaran. Dengan demikian, untuk dapat menyerahkan LPPD

¹¹⁸ *Ibid.*

kepada Pemerintah Pusat dengan tepat waktu berarti anggaran yang dilaporkan merupakan anggaran yang belum diaudit oleh BPK. Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh narasumber,

“Kalau menunggu hasil audit BPK ya jelas LPPD-nya jadi telat, jadi ya kalau mau ontime mengumpulkan LPPD akibatnya data anggarannya masih perhitungan kita saja, belum diaudit oleh BPK.”¹¹⁹

Menurut narasumber dari Departemen Dalam Negeri (Depdagri), Ibu Lily Latul, Kasi Subdit Evaluasi dan Pelaporan Direktorat Urusan Pemerintahan Daerah, yang mempunyai tupoksi mengolah LPPD, hal tersebut memang bukanlah masalah meskipun laporan anggaran yang ada dalam LPPD berbeda dengan hasil audit BPK.

“Kita tidak melihat anggaran sampai serinci mungkin, kita hanya melihat anggarannya berapa untuk tiap kegiatan, realisasi habis berapa, hanya itu saja. Kita tidak memeriksa sampai sedetail-detailnya, turunnya bagaimana, penggunaannya sesuai tidak, kode nomor rekeningnya benar atau tidak, itu di laporan keuangan.”¹²⁰

Perbedaan perhitungan anggaran di LPPD dengan hasil audit BPK bukanlah suatu permasalahan. LPPD tidak bertujuan untuk memeriksa anggaran sampai sedetail-detailnya karena itu adalah tugas BPK. LPPD bertujuan agar Pemerintah Pusat mengetahui bagaimana jalannya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, *outputnya* yaitu untuk mengetahui pembinaan apa yang diperlukan oleh daerah. Sedangkan audit keuangan yang dilakukan BPK bertujuan untuk memeriksa penggunaan keuangan oleh daerah, sehingga *outputnya* yaitu perda perhitungan anggaran. Hal ini juga dikuatkan oleh

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Wawancara dengan Ibu Lily Latul, Kasi Subdit Evaluasi dan Pelaporan Direktorat Urusan Pemerintahan Daerah Departemen Dalam Negeri, 23 Mei 2008.

pernyataan Bapak I Made Suwandi, Direktur Urusan Pemerintahan Daerah Depdagri, Ketua perumusan PP No. 3 Tahun 2007,

“Jadi harus dibedakan antara LPPD dengan laporan keuangan pemerintah daerah. LPPD adalah Daerah dikasih kewenangan, dikasih uang, dikasih discretion, lakukan, lapor pada kami, ada program, ada segala macam disana, itulah filosofi LPPD. Kalau perhitungan keuangan pemerintah daerah, daerah memakai uang negara, BPK harus tahu uangnya dipakai untuk apa, benar ga pemakaiannya, maka dia pakai akuntansi, BPK gak nanya programnya apa, gak ada urusannya, substansinya kita, tapi uang itu benar ga pemakaiannya sesuai dengan akuntansi pemerintahan.”¹²¹

Dengan demikian, terlambatnya penyerahan LPPD kepada pemerintah pusat yang dikarenakan alasan pemda menunggu hasil audit BPK seharusnya tidak terjadi. Seperti yang diutarakan oleh narasumber,

“...mereka (Pemda) takut sama BPK, akhirnya LPPD yang disuruh nunggu, padahal apa hubungannya, PP-nya pun beda, LPPD PP 3, BPK itu di PP 8 tahun 2006 tentang Laporan Keuangan Pemerintahan Daerah. Jurusannya kan lain, anda dikasih uang, mana laporannya? Kalau LPPD, Anda dikasih kewenangan, jalan tidak? Ini kan sangat lain. Ini, daerah sering mengelak kesana dia.”¹²²

Mengenai keterlambatan dalam menyerahkan LPPD kepada Mendagri, hal itu juga pernah terjadi pada Pemprop DKI Jakarta. Namun keterlambatan tersebut berkaitan dengan kurang lengkapnya data yang diserahkan oleh SKPD sehingga Pemprop harus melengkapi data-data dengan mencarinya dari sumber-sumber yang lain. Proses tersebut memakan waktu yang cukup lama sehingga menyebabkan penyerahan LPPD menjadi telat, seperti yang diakui narasumber,

¹²¹ Wawancara dengan Bapak I Made Suwandi, Direktur Urusan Pemerintahan Daerah (UPD) Departemen Dalam Negeri, 23 Mei 2008.

¹²² *Ibid.*

“Tahun kemarin (LPPD tahun 2006) kita agak terlambat, tapi sebenarnya keterlambatan kita juga bukan semata-mata hanya mengejar waktu ya. Sebenarnya kalau hanya sebagai melaksanakan kewajiban sih dalam waktu dekat juga bisa ya, tapi ini kan mempertanggungjawabkan substansinya, substansi ini kan gak bisa dikarang begitu saja. Jadi prinsip kita waktu itu, lebih baik kita agak terlambat tapi kualitasnya lebih baguslah daripada menyusun laporan yang hanya sebagai kewajiban.”¹²³

Untuk LPPD tahun 2007, Pemprop DKI Jakarta mengantisipasi agar penyerahan LPPD tidak telat dengan menentukan waktu penyerahan laporan dari SKPD kepada Pemprop yaitu tanggal 3 Maret 2008, hal itu diatur dalam Ingub No. 23 tahun 2008. Proses pengolahan laporan dari tiap SKPD sebagai sumber data untuk menyusun LPPD telah diselesaikan pada akhir bulan maret tahun 2008 oleh Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda. Sehingga LPPD Pemprop DKI Jakarta tahun 2007 disampaikan kepada Pemerintah pusat tepat pada waktunya.

Oleh karena itu jika tidak dilaksanakan oleh individu yang berkompeten, jujur, bertanggung jawab, dan berpengalaman maka proses penyusunan laporan akan menjadi sulit dilakukan dan memakan waktu yang lama, bahkan menjadi hal yang menjemukan.

B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi LPPD Pemerintah Propinsi DKI Jakarta

Penyusunan laporan memang bukanlah hal yang mudah, apapun jenis laporan tersebut. Terlebih lagi laporan yang harus disusun para birokrat, karena birokrasi mempunyai program dan proyek yang tidaklah sedikit, ditambah lagi struktur birokrasi di Indonesia yang sudah terkenal *big size*. Aspek kebijakan juga

¹²³ Wawancara dengan Bapak Wawan Setiakusuma, Kasubbag Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah, 26 Mei 2008.

tidak bisa dipandang remeh karena kebijakan turut mempengaruhi bagaimana implementasi kebijakan tersebut. Kebijakan menjadi pedoman bagi *implementors*. Oleh karena itu, pada sub bab ini peneliti menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi LPPD Pemprop DKI Jakarta tahun 2007 dari aspek kebijakan dan pelaksana kebijakan (*implementors*).

1. Aspek Kebijakan

Pada aspek kebijakan ini, kebijakan yang dianalisis ialah kebijakan yang mengatur tentang laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2007. Peneliti menganalisis PP No. 3 Tahun 2007 dari sisi aktor-aktor perumus kebijakan, tujuan dan ukuran dasar, substansi, dan sumber-sumber kebijakan.

1.1 Aktor-aktor perumus kebijakan

Aktor-aktor perumus kebijakan memegang peranan penting dalam merumuskan suatu kebijakan. Suatu kebijakan harus mampu menciptakan konsensus antara perumus kebijakan dan *implementors*. *Implementors* harus diberikan ruang dalam membuat keputusan kebijakan, sehingga tercipta kesepakatan dalam menetapkan kebijakan tersebut. Begitu pula seharusnya dalam merumusan kebijakan tentang laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perumusan kebijakan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi tanggung jawab Direktorat Urusan Pemerintahan Daerah (UPD) yang berada dibawah naungan Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Departemen Dalam Negeri.

Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) timbul setelah ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah. Ketentuan mengenai LPPD pertama kali diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 56 tahun

2001. Seiring dengan perkembangan yang terjadi di segala bidang kehidupan masyarakat, UU No. 22 Tahun 1999 kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004. PP 56 tahun 2001 pun mengalami penyesuaian dan digantikan dengan PP No. 3 tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPj) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) kepada Masyarakat. Hal lain yang menyebabkan PP No. 56 tahun 2001 direvisi karena PP tersebut sulit diimplementasikan, seperti yang diungkapkan narasumber,

“Substansi PP 56 tahun 2001 itu banyak sekali pendekatan manajemen strategis, input, proses, output, outcome, benefit, impact, dan setelah kita jalankan hampir tiga tahun hampir gak jalan itu, laporan daerah kemana...hasil analisisnya jauh banget itu...sehingga sulit sekali pada kenyataan untuk menjalankannya, makanya ketika kita nyusun PP 3 Tahun 2007 kita mencoba yang sederhana sekali.”¹²⁴

Suatu kebijakan memang seharusnya mudah dimengerti dan tidak kompleks, terutama harus dimengerti oleh pihak yang melaksanakan kebijakan tersebut (*implementors*). Dalam merumuskan PP No. 3 tahun 2007, Direktur UPD Depdagri, Bapak I Made Suwandi, selaku salah satu perumus kebijakan LPPD, juga turut mengikutsertakan pemda dalam merumuskan PP No. 3 tahun 2007,

“...jadi saya selalu berusaha good governance yah, melibatkan Daerah, berusaha untuk demokratis. Dari nyusun konsep kita sudah melibatkan daerah.”¹²⁵

¹²⁴ Wawancara dengan Bapak I Made Suwandi, Direktur Urusan Pemerintahan Daerah (UPD) Departemen Dalam Negeri, 23 Mei 2008.

¹²⁵ *Ibid.*

Perwakilan dari pemda yang diikutsertakan dalam perumusan awal konsep PP No. 3 tahun 2007 pada awalnya terdiri dari pemda-pemda yang tidak terlalu jauh letaknya dari Depdagri agar tidak terlalu memakan biaya. Pemda-Pemda yang termasuk dalam tim kecil ini terdiri dari Jabar, Banten, dan DKI Jakarta. Kemudian hasil sementara dari tim kecil ini dibawa ke tingkat nasional, seperti yang disampaikan oleh narasumber,

“Setelah dari tim kecil ini kita bawa ke workshop nasional, dilibatkan daerah semua, dari sana kita merumuskan, jadilah PP No. 3 tahun 2007 ini. Jadi begitu prosesnya.”¹²⁶

Ditinjau dari proses perumusannya yang telah mengikutsertakan pemda yang merupakan *implementors* dari kebijakan ini, menunjukkan adanya usaha dari Direktorat UPD untuk tidak menjadi otoriter. Diadakannya *workshop* nasional yang melibatkan semua daerah memperlihatkan adanya fasilitasi yang diberikan oleh Direktorat UPD kepada pemda untuk dapat menyuarakan pendapatnya. Dengan demikian seharusnya tidak ada lagi pemda yang tidak menjalankan ketentuan yang diatur dalam PP No. 3 Tahun 2007 ini, karena mereka telah ikut serta dalam merumuskan peraturan pemerintahan tersebut. Bagi Pemda yang tidak hadir dalam *workshop* nasional, konsekuensinya ia juga harus menghormati hasil keputusan yang telah disetujui dalam konsesus tersebut. Pemda harus menghormati hasil konsesus tersebut dengan menjalankannya sesuai keputusan yang telah ditetapkan. Begitu pula halnya dengan Direktorat UPD yang harus menjalankan tugasnya sesuai PP tersebut, termasuk mengawasi pengimplementasian PP ini oleh pemda.

¹²⁶ *Ibid.*

Untuk merumuskan PP No. 3 Tahun 2007 ini, para aktor perumus kebijakan menggunakan sekuen logika berpikir sebagai berikut:¹²⁷

1. Pembinaan apa yang akan dilakukan Pusat kepada Daerah
2. Arah pembinaan akan melahirkan arah evaluasi yang harus dilakukan Pusat kepada Daerah
3. Arah evaluasi akan menentukan arah pelaporan yang harus dilakukan Pemerintah Daerah
4. Arah pelaporan akan menentukan data apa yang diperlukan oleh Pusat yang dilaporkan oleh Daerah
5. Data yang diperlukan menentukan format pelaporan dan jenis data yang dilaporkan

Sekuen logika berpikir di atas dikembangkan secara deduktif untuk menentukan format laporan yang dibuat oleh pemda. Fungsi pembinaan sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 27 ayat (4) UU 32 Tahun 2004 dapat berjalan jika disertai dengan ketersediaan data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu format pelaporan memegang peran penting sehingga evaluasi dapat dijalankan dan hasilnya untuk menentukan bentuk pembinaan.

Namun format pelaporan daerah tidak selamanya akan selalu sama karena pasti akan ada perkembangan dalam kehidupan penyelenggaraan pemerintahan daerah seiring dengan perubahan yang terjadi di masyarakat, hal tersebut telah diatur dalam PP No. 3 Tahun 2007 pasal 9 ayat (6) yang menyatakan

¹²⁷ I Made Suwandi, "Arah Pelaporan Pemerintahan Daerah", *Dokumen Departemen Dalam Negeri*, 2006, Tidak diterbitkan.

Dalam hal format LPPD sebagaimana dimaksud sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah, Menteri dapat melakukan perubahan format dengan Peraturan Menteri.¹²⁸

Menurut narasumber, perubahan atas format LPPD akan dilakukan jika memang Pemda telah mengalami perkembangan dalam kualitas penyelenggaraan pemerintahan,

“...jadi kita realistis saja, buat (format) yang sederhana, dari yang sederhana itu kita kembangkan, inkremental, jadi kalau Daerah makin pintar nanti kita rubah.”¹²⁹

Perubahan inkremental, yang merupakan perbaikan dari kebijakan/ketentuan sebelumnya, cenderung lebih mudah disepakati oleh para *implementors* dibandingkan dengan perubahan rasional yang menuntut adanya perubahan mendasar. Dengan demikian jika format LPPD suatu saat diubah maka perubahannya tidak terlalu mendasar agar tidak menimbulkan kontroversi dari kalangan Pemda.

1.2 Tujuan dan Ukuran Dasar

Suatu kebijakan harus memiliki tujuan dan ukuran dasar agar dapat dinilai sejauh mana tujuan tersebut telah tercapai. Menurut PP No. 3 tahun 2007 pasal 11 ayat (3) dan pasal 12 ayat (3), hasil evaluasi LPPD (propinsi/kabupaten/kota) dijadikan dasar untuk melakukan pembinaan dalam penyelenggaraan pemerintahan propinsi (propinsi/kabupaten/kota). LPPD ini menjadi *tools* bagi pemerintah pusat, instrumen untuk mengetahui apa yang terjadi di daerah. Sedangkan bagi pemerintah daerah, LPPD menjadi salah satu

¹²⁸ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2007 *tentang Laporan Penyelenggaraan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat.*

¹²⁹ Wawancara dengan Bapak I Made Suwandi, Direktur Urusan Pemerintahan Daerah (UPD) Departemen Dalam Negeri, 23 Mei 2008.

bentuk pertanggungjawaban daerah kepada pusat. Dengan demikian tujuan LPPD bagi pemerintah pusat ialah sebagai instrumen pengawasan dan bahan untuk pembinaan pemda, sedangkan bagi pemda sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban.

Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah maka ukuran yang digunakan dalam LPPD yaitu tingkat pencapaian Standar Pelayanan Minimum (SPM). Namun dikarenakan sampai dengan saat ini belum seluruh urusan pemerintahan mempunyai SPM maka pengukurannya pun menjadi sulit, seperti yang diungkapkan narasumber,

“Sebenarnya sederhana sekali tujuan dan sasarannya, ada urusan wajib, menyangkut hal-hal mendasar, dan ada urusan pilihan. Bagaimana pelaksanaannya? Andaikan ada SPM, Tapi ketika SPM gak jadi-jadi, nah ini bermasalah sekali, ketika SPM gak jadi, apa yang akan diukur?...kalau ada SPM selesai semua, that's it, finish, ketika SPM tidak ada, ini bikin pening tujuh keliling kita.”¹³⁰

SPM yang telah ada sampai dengan saat ini baru mencakup 3 urusan, yaitu urusan pendidikan, kesehatan, dan lingkungan hidup, dari total 26 urusan wajib yang ada. Ketentuan mengenai SPM berada dibawah yuridiksi Direktorat Pengembangan Kapasitas & Evaluasi Kinerja Daerah, Direktorat yang juga merumuskan peraturan pemerintah tentang evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah (PP No. 6 Tahun 2008).

Belum seluruhnya urusan pemerintahan mempunyai SPM, menyebabkan pengukuran digantikan dengan bagaimana pencapaian program dan kegiatan, komposisi alokasi anggaran disetiap SKPD, dan alokasi pegawai.

“...akhirnya kita ngukur bagaimana komposisi alokasi anggaran disetiap SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah-red), di

¹³⁰ *Ibid.*

Badan/Dinas kantor, bagaimana alokasi pegawai, anggaran lebih banyak rutin atau pembangunan, jadi kita lebih melihat pada trend. ...ketika SPM gak ada, terpaksa kita manuver kesana, itu semuanya ada di dalam LPPD.”¹³¹

Namun peralihan pengukuran tersebut belum tentu mencerminkan pencapaian SPM. Oleh karena itu kuncinya tetap pada SPM, sehingga lebih mudah diukur bagaimana kinerja SKPD. Adanya SPM juga menjadi pedoman bagi penyelenggara urusan daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

1.3. Substansi Kebijakan

Substansi kebijakan harus jelas dan mudah dipahami agar dapat diimplementasikan oleh *implementors*. Peneliti akan membahas substansi PP No. 3 Tahun 2007 yang membedakannya dari peraturan pemerintah sebelumnya, khususnya mengenai dibaginya urusan desentralisasi ke dalam urusan wajib dan urusan pilihan; dan dihilangkannya pasal yang mengatur tentang sanksi.

PP No. 3 Tahun 2007 membagi urusan desentralisasi ke dalam 26 urusan wajib dan 8 urusan pilihan. Tujuan dari dibagi urusan desentralisasi tersebut agar memudahkan pemda dalam menyusun LPPD. Seluruh 26 urusan wajib harus dilaporkan oleh Pemda, sedangkan untuk urusan pilihan disesuaikan dengan kondisi daerah yang bersangkutan, tidak harus seluruhnya dilaporkan. Urusan wajib dan urusan pilihan mencakup program prioritas, seperti yang diatur dalam pasal 3 ayat (4) dan (5) PP No. 3 Tahun 2007. Pemprop DKI mempertanyakan apakah maksud dari program prioritas itu 'prioritas dalam

¹³¹ *Ibid.*

setiap urusan wajib' atau 'urusan wajib mana yang menjadi prioritas'. Ketika hal tersebut dikonfirmasi kepada Subdit Evaluasi dan Pelaporan Depdagri,

*"...dalam laporan biasanya ada beberapa daerah yang pakai nomor 1, 2, 3...dan seterusnya, menurutnya itu prioritas dia. Kita jangan terkecoh dengan prioritas. Dalam prakteknya ada daerah yang membuat urutan prioritas, tapi tetap harus semua dilaporkan karena sudah didesentralisasikan."*¹³²

Dengan demikian, seluruh urusan wajib (26 urusan wajib) yang telah didesentralisasikan harus dilaporkan. Program prioritas tersebut dimaksudkan agar pemerintah pusat mengetahui program apa yang menjadi prioritas dalam setiap urusan yang diselenggarakan daerah. Namun terdapat pula pemda yang menyusun laporan urusan berdasarkan urutan dari yang paling prioritas. Hal tersebut bukan masalah karena yang terpenting seluruh 26 urusan wajib tersebut dilaporkan.

*"Harus ada Juklak dan Juknis yang dibuat oleh DDN untuk mengimplementasikan PP LPPD ini, supaya misalkan tidak ada perbedaan pendapat tentang program prioritas."*¹³³

Peraturan Pemerintah memang sifatnya belum terlalu implementatif karena itu sebaiknya terdapat petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) yang menyertainya. Agar tidak terjadi perbedaan interpretasi sebaiknya Depdagri membuat juklak dan juknis mengenai PP No. 3 Tahun 2007 ini, khususnya LPPD, dan menyampaikannya pada setiap propinsi.

Selanjutnya akan dibahas mengenai ketentuan sanksi yang tidak diatur dalam PP No. 3 Tahun 2007. Peraturan pemerintah sebelumnya yang mengatur tentang LPPD, PP No. 56 tahun 2001, mengatur tentang adanya sanksibagi

¹³² Wawancara dengan Ibu Lily Latul, Kasi Subdit Evaluasi dan Pelaporan Direktorat Urusan Pemerintahan Daerah Departemen Dalam Negeri, 23 Mei 2008.

¹³³ Wawancara dengan Bapak Wawan Setiakusuma, Kasubbag Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah, 26 Mei 2008.

pemda yang tidak menyampaikan LPPD tepat pada waktunya. Meskipun demikian tidak dicantumkan jenis sanksi yang dimaksud. Berdasarkan informasi dari narasumber, sanksi yang dimaksud adalah sanksi administrasi, seperti surat teguran, dan sebagainya.¹³⁴

Ketika proses penyusunan PP No. 3 tahun 2007 dibahas dengan Departemen Hukum dan HAM, diketahui bahwa dalam peraturan pemerintah tidak diperkenankan adanya sanksi, kecuali sanksi administratif.¹³⁵ Sanksi pidana dan denda hanya diperbolehkan diatur dalam undang-undang atau peraturan daerah. Oleh karena itu ketentuan mengenai sanksi tidak diatur dalam PP No. 3 tahun 2007 karena dikhawatirkan menimbulkan kerancuan. Sebenarnya dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 27 ayat (2) telah disebutkan bahwa Kepala Daerah wajib menyerahkan LPPD kepada Pemerintah setiap satu tahun sekali. Hal ini berarti ketentuan LPPD telah diatur dan diwajibkan dalam Undang-Undang.

Selain itu, ketika kepala daerah dilantik, ia telah bersumpah untuk menegakkan peraturan perundang-undangan sehingga sudah menjadi sanksi moral jika ia melanggar janjinya.

“PP ini (PP No. 3 tahun 2007) termasuk perundang-undangan, kalau melanggar perundang-undangan berarti Kepala Daerah telah melanggar sumpah dan janji. Sumpah dan janji Kepala Daerah kan menegakkan peraturan perundang-undangan, kalau Dia melanggar janji, bisa di impachment, cuma itu adalah langkah terakhir sekali, awalnya kita kasih peringatan.”¹³⁶

¹³⁴ Wawancara dengan Bapak Setiyono, Kasubdit Evaluasi dan Pelaporan Departemen dalam Negeri, 23 Mei 2008.

¹³⁵ Wawancara dengan Bapak I Made Suwandi, Direktur Urusan Pemerintahan Daerah (UPD) Departemen Dalam Negeri, 23 Mei 2008.

¹³⁶ *Ibid.*

Dengan demikian, bila terdapat Pemda yang tidak menyerahkan LPPD tepat pada waktunya maka akan diberikan surat teguran, biasanya jika sudah diberikan surat teguran Pemda akan menyerahkan LPPD. Namun hal itu mengindikasikan belum adanya kesadaran dari Pemda untuk melaksanakan apa yang sudah menjadi kewajibannya. Seharusnya Kepala Daerah beserta unit yang terkait dalam membuat LPPD ini sadar bahwa ini memang sudah menjadi kewajibannya, bagi Kepala Daerah LPPD merupakan pelaksanaan janjinya, dan bagi unit yang terkait memang sudah menjadi tupoksinya.

1.4 Sumber-sumber kebijakan

Sumber-sumber kebijakan yang dimaksud disini yaitu mengenai dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan. Sesuai prinsip *money follow function*, dalam suatu fungsi harus diiringi dengan dana pendukungnya, jangan sampai suatu program/kegiatan yang telah dirumuskan/direncanakan dengan sebaiknya tidak berjalan dikarenakan kekurangan dana. Untuk perumusan PP No. 3 tahun 2007, menurut narasumber, dana yang dikeluarkan sekitar 200 juta rupiah.¹³⁷ Sedangkan dana untuk sistem informasi LPPD (di Depdagri) tahun ini (2008) sebesar 100 juta sampai 200 juta rupiah. Ketentuan tentang pembangunan sistem informasi ini terdapat dalam pasal 14 ayat (1) PP No. 3 Tahun 2007. Untuk sosialisasi PP No. 3 tahun 2007 awalnya dana yang digunakan adalah dana dekonsentrasi dari sosialisasi PP No. 56 tahun 2001.

*“Kalau dimungkinkan ada pendamping kita juga, misalkan ada dana Dekon (dekonsentrasi) lagi, untuk memfasilitasi mereka (pemda), mengajarkan mereka bagaimana membuat LPPD, yang kemarin itu kan dana Dekon dari sosialisasi PP No. 56 tahun 2001.”*¹³⁸

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Wawancara dengan Ibu Lily Latul, Kasi Subdit Evaluasi dan Pelaporan Direktorat Urusan Pemerintahan Daerah Departemen Dalam Negeri, 23 Mei 2008.

Sosialisasi PP No. 3 Tahun 2007 yang diadakan Depdagri menjadi terbentur dengan dana yang terbatas. Seharusnya dianggarkan kembali dana untuk sosialisasi PP No. 3 tahun 2007 agar pemerintah daerah benar-benar memahami seluruh ketentuan yang diatur dalam PP No. 3 Tahun 2007 ini. Menurut peneliti, untuk menghemat dana sosialisasi sebaiknya sosialisasi pemerintah kabupaten (pemkab) dan pemerintah kota (pemkot) diserahkan kepada Pemprop dan menjadi kewajiban dari Pemprop itu sendiri, pemerintah pusat cukup mensosialisasikan kepada Pemprop. Terlebih lagi dengan mekanisme pelaporan pemkab/pemkot yang tidak lagi menyerahkan laporan kepada pemerintah pusat, tetapi kepada Pemprop. Dengan demikian menjadi kewajiban dari pemprop untuk membina pemkab/pemkot yang berada dalam yuridiksinya untuk menyerahkan LPPD pemkab/pemkot, salah satunya dengan menginformasikan/ mensosialisasikan peraturan yang mengatur LPPD.

Selain itu, untuk menghemat dana sosialisasi yang terbatas juga bisa dilakukan dengan mengadakan sosialisasi bersama antara Direktorat-Direktorat yang mempunyai kewenangan dalam PP No. 3 Tahun 2007. Seperti diketahui, PP No. 3 Tahun 2007 tidak hanya mengatur tentang LPPD, yang berada dalam yuridiksi Direktorat Urusan Pemerintahan Daerah (UPD), tetapi juga mengatur LKPj yang berada dalam yuridiksi Direktorat Pejabat Negara dan ILPPD yang berada dalam yuridiksi Direktorat Kesatuan Bangsa. Masing-masing Direktorat mensosialisasikan apa yang menjadi wewenangnya, dengan mengadakan sosialisasi bersama maka dana yang dikeluarkan tidak akan terlalu membengkak.

Di Pemprop DKI sendiri, biaya yang dikeluarkan dalam penyusunan LPPD tahun 2007 dibebankan pada APBD tahun 2008. Hal tersebut diatur dalam Instruksi Gubernur No. 23 tahun 2008,

Segala biaya yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan instruksi Gubernur ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2008, melalui Dokumen Pelaksanaan Anggaran Biro Administrasi Wilayah.¹³⁹

Menurut narasumber dana yang dianggarkan untuk penyusunan LPPD tahun 2007 ini sekitar 100 juta rupiah, “...tergantung dari tim penyusun sebenarnya, kalau kita mengusulkan pasti keluar, itu sekitar 100-an juta.”¹⁴⁰

Dana dalam penyusunan LPPD tahun 2007 ini di anggarkan untuk Biro Adwil Pemprop DKI Jakarta, sedangkan biaya penyusunan laporan di tingkat dinas atau walikota dianggarkan pada anggaran instansi yang bersangkutan.

2. Aspek Pelaksana Kebijakan

Aspek pelaksana kebijakan juga memegang peranan penting dalam implementasi kebijakan, selain dari aspek kebijakan. Suatu kebijakan yang direncanakan dengan baik pun bila pelaksanaannya tidak memiliki kemampuan dan integritas maka tujuan dari kebijakannya pun tidak akan tercapai dengan semestinya. Pada aspek pelaksana kebijakan ini, peneliti menganalisis dari karakteristik organisasi pelaksana; komunikasi antar organisasi dan antar organisasi; dan karakteristik pelaksana tingkat bawah (*street-level bureaucrats*).

2.1 Karakteristik organisasi pelaksana

¹³⁹ Pemerintah Propinsi DKI Jakarta, *Instruksi Gubernur No. 23 Tahun 2008 tentang Penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2007*.

¹⁴⁰ Wawancara dengan Bapak Wawan Setiakusuma, Kasubbag Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah, 26 Mei 2008.

Pemerintah Propinsi (Pemprop) DKI Jakarta memiliki otonomi tunggal di tingkat Propinsi. Kotamadya/Kabupaten Administrasi di Pemprop DKI Jakarta tidak memiliki otonom dan hanya bersifat administrasi sehingga kedudukannya sama dengan Dinas Daerah yaitu sebagai menjadi perangkat propinsi. Kedudukan Kotamadya/Kabupaten Administrasi sama dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lainnya. Oleh karena itu, LPPD Pemkab/Pemkot tidak dievaluasi oleh Pemprop sebagaimana yang diamanatkan dalam PP No. 3 tahun 2007.

Lain lagi halnya dengan Suku Dinas di tingkat Kotamadya/Kabupaten Administrasi Pemprop DKI Jakarta. Kepala Suku Dinas bertanggung jawab secara teknis administratif bertanggung jawab kepada Kepala Dinas dan secara taktis operasional bertanggung jawab kepada Walikotamadya.

“Suku Dinas itu secara struktural merupakan perpanjangan tangan dari Dinas Propinsi tapi tidak hanya bertanggung jawab kepada Dinas, jadi strukturnya masih kacau dalam eksekutif, dia mempunyai dua pimpinan, Walikota dan Dinas Propinsi. Terus terang ini menjadi hambatan. Secara anggaran masih melekat pada Walikota tapi juga melaksanakan tugas dari Dinasnya. Agak ranculah disitu.”¹⁴¹

Dengan demikian laporan dari Suku Dinas terdapat pada laporan yang diserahkan oleh Dinas dan Kotamadya/Kabupaten Administrasi. Di satu sisi kedua laporan tersebut dapat saling mendukung, misalnya jika terdapat data yang kurang lengkap di laporan Kotamadya/Kabupaten Administrasi tentang suatu urusan maka dapat diperoleh dari laporan Dinas yang berwenang dalam urusan tersebut. Namun disisi lain, jika data dari laporan Kotamadya/Kabupaten Administrasi tentang suatu urusan berbeda dengan data dari laporan Dinas yang

¹⁴¹ *Ibid.*

berwenang dalam urusan tersebut, hal tersebut akan menimbulkan kerancuan bagi penyusun LPPD Pemprop.

2.2 Komunikasi antar organisasi dan intra organisasi

Komunikasi antar dan intra organisasi merupakan suatu proses yang kompleks. Masalah dalam proses meneruskan informasi seringkali menyebabkan informasi yang diterima menjadi tidak seperti yang seharusnya. Dalam penelitian ini, peneliti mengidentifikasi komunikasi antar organisasi yaitu antara Departemen Dalam Negeri dengan Pemerintah Propinsi DKI Jakarta. Sedangkan komunikasi intra organisasi yaitu antara Pemerintah Propinsi dengan SKPD-SKPD yang berada dalam lingkup Pemerintahannya.

Komunikasi antara Depdagri dengan Pemprop DKI Jakarta dalam konteks LPPD berkaitan dengan sosialisasi PP No. 3 tahun 2007 dan bentuk-bentuk komunikasi lainnya, seperti melalui telepon, surat, dan *faximile*. Menurut narasumber, Pemprop DKI Jakarta telah melakukan konsultasi kepada Depdagri sebelum menyusun LPPD tahun 2007, terkait dengan masih digunakannya Rencana Strategis Daerah (*renstrada*) dalam menyusun LPPD tahun 2007.¹⁴² Konsultasi dilakukan dengan mengundang beberapa pejabat Depdagri yang berwenang dalam menangani LPPD, dan Pemprop DKI juga pernah datang ke Depdagri untuk berkonsultasi. Namun untuk sosialisasi tentang PP No. 3 tahun 2007, Pemprop DKI mengaku belum mendapatkan sosialisasi tersebut,

“Kita belum ketemu mereka secara langsung lagi, jadi ya untuk sementara ini kita masih mengambang saja, artinya pemahaman-pemahaman yang ada pada kita dulu. Mudah-mudahan dalam waktu dekat, DDN ini bisa mensosialisasikan secara detail, bukan hanya PP-nya saja tapi mungkin membuat Juklak dan Juknisnya.”¹⁴³

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*

Sedangkan narasumber yang berasal dari Depdagri mengutarakan bahwa Pemprop DKI Jakarta tidak pernah hadir dalam kegiatan-kegiatan menyangkut LPPD yang diadakan oleh Depdagri.

*"Setiap diundang DKI tidak pernah hadir, saya tidak tahu alasannya kenapa. Setiap diundang gak mau, bahkan dana Dekon (Dekonsentrasi) pun ditolak. Ironisnya setiap diundang apapun yang menyangkut kegiatan LPPD, tiap tahun kita punya kegiatan tentang LPPD, Dia (Pemprop DKI-red) tidak pernah ada, apa gak sampai undangannya, gak tahu."*¹⁴⁴

Hal ini memperlihatkan kurangnya komunikasi antara Depdagri dan Pemprop DKI. Menurut peneliti salah satunya dikarenakan adanya pergantian penyusun LPPD di Pemprop DKI yang awalnya dilakukan oleh Bagian Tata Pemerintahan, kemudian pada tahun 2006 penyusunan dilaksanakan Bagian Tata Pemerintahan yang bekerjasama dengan Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda. Mulai LPPD tahun 2007 penyusunan dilaksanakan sepenuhnya oleh Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda sebagai *leading sector*. Pergantian penyusun LPPD tersebut tidak diinformasikan kepada Depdagri sehingga surat undangan yang dikirimkan untuk kegiatan sosialisasi LPPD tidak diterima oleh pihak penyusun LPPD. Komunikasi melalui telepon antara Biro Adwil Pemprop DKI Jakarta dengan Sub Direktorat Evaluasi dan Pelaporan Depdagri pun juga menjadi kurang lancar. Seharusnya pihak penyusun LPPD sebelumnya meneruskan informasi-informasi mengenai LPPD kepada pihak penyusun LPPD saat ini.

Dilihat dari lokasi pemprop DKI Jakarta yang paling dekat jaraknya dengan pemerintah pusat dibandingkan dengan pemerintah daerah lainnya, seharusnya komunikasi yang terjalin lebih lancar. Pemprop DKI mempunyai

¹⁴⁴ Wawancara dengan Ibu Lily Latul, Kasi Subdit Evaluasi dan Pelaporan Direktorat Urusan Pemerintahan Daerah Departemen Dalam Negeri, 23 Mei 2008.

peluang yang lebih besar untuk mengetahui lebih dahulu berbagai informasi terbaru dari pemerintah pusat dibandingkan dengan Pemda lainnya, seperti jika terdapat kebijakan baru yang berkaitan dengan Pemda. Namun yang terjadi justru sebaliknya, menurut narasumber di tingkat Kotamadya, pernah tidak mendapat informasi mengenai suatu kebijakan baru yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat karena Pemprop sendiri tidak mengetahui adanya kebijakan tersebut. Akibatnya kebijakan itu baru diketahui setelah berjalan cukup lama, padahal Pemda lainnya sudah menjalankan kebijakan tersebut.

Masalah komunikasi antara Pemprop DKI Jakarta dan Depdagri dapat berimplikasi pada SKPD yang berada dibawah lingkup Pemprop DKI, karena informasi-informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan, khususnya kebijakan yang mengatur SKPD, diperoleh melalui Pemprop karena otonomi tunggal berada di tingkat Pemprop.

Untuk menyusun LPPD tahun 2007, Pemprop DKI menetapkan Instruksi Gubernur No. 23 tahun 2008 tentang Penyusunan LPPD Tahun 2007. Ingub tersebut diedarkan kepada seluruh SKPD yang berada dalam lingkup pemerintahannya. Hal tersebut merupakan salah satu bentuk komunikasi antara Pemprop DKI Jakarta dengan SKPD. Bentuk komunikasi lain yang dilakukan dalam lingkup intra Pemprop DKI Jakarta diantaranya juga melalui telepon, surat, fax, dan email. Selain itu, tim penyusun LPPD diberikan kewenangan untuk meminta secara langsung data, selain berdasarkan dari instruksi Gubernur. Pemprop juga menghubungi secara langsung SKPD yang telat menyerahkan LPPD, biasanya melalui telepon. Pengiriman laporan dari SKPD kepada pemprop juga tidak selalu dalam bentuk buku laporan, karena dapat melalui *electronic mail (e-mail)*, atau bentuk *softcopy* melalui *flashdisk*.

Selain itu pada tahun 2007 Pemprop DKI Jakarta melalui Biro Administrasi Wilayah telah mengedarkan buku “Himpunan Peraturan Pelaporan Kinerja Pemprop DKI Jakarta”. Buku himpunan peraturan tersebut diantaranya memuat PP No. 3 Tahun 2007, Keputusan Gubernur (Kegub) No. 6 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaporan di Lingkungan Pemerintah Propinsi DKI Jakarta, dan Peraturan Gubernur (Pergub) No. 2 tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pelaporan Kotamadya/Kabupaten Administrasi, Kecamatan, dan Kelurahan di Pemprop DKI Jakarta. Untuk sosialisasi PP No. 3 Tahun 2007 secara langsung kepada SKPD-SKPD memang belum dilaksanakan oleh Pemprop DKI Jakarta karena PP No. 3 tahun 2007 ini dipandang baru dapat diimplementasikan sepenuhnya pada LPPD tahun 2008.

“Rencananya tahun ini kita (Tim penyusun LPPD) ingin mengadakan semacam sosialisasi, lalu membuat Juklak (petunjuk pelaksanaan-red) dan Juknis (petunjuk teknis), sehingga pada akhir tahun anggaran itu mereka (SKPD) dapat langsung memberikan laporan kepada kita.”¹⁴⁵

2.3 Karakteristik Pelaksana tingkat bawah (*street-level bureaucrats*)

Peneliti mengidentifikasi pelaksana tingkat bawah dari penyusunan LPPD Pemprop DKI tahun 2007 ini, yaitu tim penyusun LPPD Pemprop DKI Jakarta tahun 2007. Namun akan difokuskan pada Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Otda) Bagian Otda Biro Administrasi Wilayah (Adwil) Pemprop DKI Jakarta, selaku *leading sector* dari tim tersebut. Sedangkan untuk tingkat SKPD peneliti menganalisis Subbag Pengembangan Wilayah Bagian Adwil Pemkot Jakarta Barat dan Subbag Pengendalian dan Penilaian Program Dinas Kesehatan Pemprop DKI Jakarta. Pemilihan SKPD tersebut tidak

¹⁴⁵ Wawancara dengan Bapak Wawan Setiakusuma, Kasubbag Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah, 26 Mei 2008.

didasarkan atas pertimbangan khusus karena penyusunan laporan di tingkat SKPD pada umumnya memang memiliki mekanisme yang sama.

Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda bertugas mengumpulkan laporan-laporan dari tiap SKPD yang berada di dalam lingkup Pemprop DKI Jakarta, kemudian laporan-laporan tersebut diolah untuk menyusun LPPD. Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda dikepalai oleh Bapak Wawan Setia Kusuma, yang menjadi salah satu narasumber dalam penelitian ini,

“Saya di Subbag evaluasi ini sejak April 2006, berarti sudah dua tahun, cuma saya dari sini-sini juga, bolak-balik dari Biro (Adwil) ke Wilayah, terus ke Biro (Adwil). Dari dulu di Biro (Adwil) saya sudah menangani pelaporan.”¹⁴⁶

Ditinjau dari lamanya masa kerja di bidang pelaporan mengidentifikasi narasumber telah cukup berpengalaman dalam menangani pelaporan. Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda terdiri 4 orang pegawai. Penyusunan LPPD tidak hanya bergantung pada SDM di Subbag ini, tetapi juga SDM-SDM di SKPD yang menyusun laporan di instansinya masing-masing, karena laporan-laporan dari SKPD menjadi sumber data untuk menyusun LPPD, seperti yang diutarakan narasumber,

“Di Subbag saya itu ada 4 orang, termasuk saya. Tapi LPPD ini kan tugas tim, jadi ada 26 Dinas, 5 Kotamadya, 11 Biro, sekian kantor, tiap-tiap unit itu diwakili 1 sampai 3 orang, jadi tidak hanya terkait dengan jumlah pegawai di Subbag evaluasi saja.”¹⁴⁷

Oleh karena itu, penyusunan LPPD di tingkat Subbag Evaluasi Penyelenggaraan Otda sangat dipengaruhi oleh laporan dari tiap SKPD. Sehingga jika laporan dari SKPD telat diserahkan maka menghambat proses

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

penyusunan LPPD yang menyebabkan LPPD telat disampaikan kepada pemerintah pusat. LPPD di tingkat Pemkot sendiri juga dihindangi masalah telatnya laporan yang disampaikan oleh Kecamatan. Laporan di tingkat kecamatan berasal dari laporan Kelurahan-Kelurahan yang berada dibawahnya.

“di Jakarta terkadang di level kelurahan hanya ada 9 personel, 9 orang itu dengan kualitas yang sangat-sangat kurang, mereka sudah tua, kadang-kadang pendidikannya hanya sebatas SMA, mereka kurang bisa meng-up grade dengan kondisi sekarang”¹⁴⁸

Kurangnya kompetensi dari SDM di Kelurahan berpengaruh pada laporan yang dibuatnya, karena berkaitan dengan kemampuan menganalisis permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan di lingkup mereka. Selain itu, masih terdapat laporan dari Kelurahan yang tidak diperbaharui, sehingga data tersebut sudah tidak akurat lagi, tidak sesuai dengan kondisi saat ini.

“yang lebih parah lagi, terkadang materi dari laporan itu tidak di up grade, kondisi-kondisi yang dilaporkan terkadang kondisi yang sudah sangat out of date, sudah lama sekali, kondisi-kondisi tahun lalu”¹⁴⁹

Pembuatan laporan di tingkat Pemprop, seperti yang telah diungkit dalam pembahasan sebelumnya, masing-masing SKPD yang berada dalam lingkup Pemprop diwakili oleh 1 sampai 3 orang *Liaison Officer (LO)*.

“Kadang LO-nya juga tidak menguasai secara keseluruhan data, sehingga dia juga harus buka arsip, itulah yang membuat kita menjadi lambat.”¹⁵⁰

Umumnya yang menjadi *LO* berada satu tingkat dibawah pimpinan SKPD, yaitu Kepala Bidang atau Kepala Bagian. Seharusnya yang menjadi

¹⁴⁸ Wawancara dengan Bapak Isnawa Adji, Kasubbag Pengembangan Wilayah Bagian Administrasi Wilayah Walikotamadya Jakarta Barat, 10 Juni 2008.

¹⁴⁹

¹⁵⁰ *Ibid.*

LO dari SKPD ialah *street-level bureaucrats* yang bertugas menyusun laporan dan mengetahui langsung bagaimana proses penyusunan tersebut. Dengan demikian jika Pemprop membutuhkan data tertentu, maka *street-level bureaucrats* dapat langsung mencarinya dari laporan-laporan unit kerja yang telah dikumpulkan sebelumnya, tidak perlu perpanjangan tangan lagi.

Street-level bureaucrats seharusnya diikutsertakan dalam rapat koordinasi yang dilakukan oleh tim penyusun LPPD Pemprop, sehingga mereka mengetahui perkembangan apa yang terjadi dalam ketentuan-ketentuan penyusunan laporan langsung dari sumbernya. Hal ini untuk mengantisipasi lemahnya koordinasi birokrat di Indonesia, jika yang menjadi LO adalah pejabat tinggi dalam SKPD dikhawatirkan informasi yang disampaikan kepada *street-level bureaucrats* tidak seperti yang seharusnya. Oleh karena itu, akan lebih tepat jika LO dari SKPD ialah *street-level bureaucrats* yang bertugas langsung dalam menyusun laporan.

Pembuatan laporan dari tiap SKPD sebenarnya sudah menjadi rutinitas namun masih saja terdapat SKPD yang telat menyerahkan laporan,

“Harusnya setiap SKPD ini otomatis memberi laporan tapi masih saja ada yang lambat, sudah ditelepon tapi masih lambat juga. Sebenarnya diminta atau tidak diminta, mereka itu sudah berkewajiban menyampaikan laporan, kita sebenarnya meminta kesadaran, karena ini merupakan rutinitas, sudah pada tahu begitu.”¹⁵¹

Hal tersebut menunjukkan masih terdapatnya penyusun laporan di tingkat SKPD yang belum memiliki kesadaran atas kewajibannya. Namun terdapat pula penyusun laporan di tingkat SKPD yang sudah memiliki rasa tanggung jawab, tetapi sayangnya menurut narasumber lebih banyak SKPD yang sulit membuat

¹⁵¹ *Ibid.*

laporan. Keterlambatan SKPD dalam menyerahkan laporan salah satunya disebabkan karena individu yang menyusun belum berkompeten dan berpengalaman dalam bidang pelaporan,

“Itu yang agak susah, tidak semua orang bisa, kalau laporannya singkat dan matang, itu yang paling enak tapi jarang yang begitu. Biasanya yang singkat dan matang itu memang yang sudah biasa dan sudah berpengalaman membuat laporan, sehingga sudah tahu pola pikirnya.”¹⁵²

LPPD tingkat propinsi bersumber dari laporan-laporan dari SKPD. Jika laporan dari tingkat pemerintah paling bawah sudah tidak menggunakan data yang akurat maka sampai dengan laporan tingkat Pemerintah paling atas pun akan menyajikan data yang tidak akurat. Laporan yang panjang dan bertele-tele seringkali justru tidak memuat hal yang seharusnya dilaporkan. Hal ini menunjukkan perlunya pembinaan teknis mengenai penyusunan laporan bagi para penyusun laporan di tingkat SKPD.

“Jujur saja bahwa dari Pemprop terkadang tidak ada pembinaan yang sifatnya lebih teknis untuk kebawahnya, seharusnya ada pembinaan teknis ya, terkadang kegiatan dari Birokrat mereka cukup dengan memedarkan juklak (petunjuk pelaksanaan) saja, dengan anggapan aparat tingkat bawah pasti mengerti.”¹⁵³

Selain itu, sebaiknya jika terjadi rotasi pegawai, penyusun laporan sebelumnya memberikan pembinaan dahulu kepada penggantinya. Hal ini senada dengan yang disampaikan Bapak Setiyono, Kasubdit Evaluasi dan Pelaporan Depdagri,

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ Wawancara dengan Bapak Isnawa Adji, Kasubbag Pengembangan Wilayah Bagian Administrasi Wilayah Walikotamadya Jakarta Barat, 10 Juni 2008.

“Sebaiknya paling gak kan lima tahun (penyusun laporan) jangan dipidah dulu, kalau mau pindah kan regenerasi dulu, misalnya diteruskan staf atau bawahannya, nah begitu seharusnya.”¹⁵⁴

Pembinaan teknis harus diberikan kepada *street-level bureaucrats* yang berperan penting sebagai ujung tombak pelaksana kebijakan, terlebih lagi jika peraturan peundang-undangan tersebut baru ditetapkan dan menggantikan mekanisme yang sebelumnya telah ada. Untuk mengimplementasikan mekanisme yang baru, dibutuhkan adaptasi dari *street-level bureaucrats*, dan tentu petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) akan menjadi sangat membantu. Harus diakui bahwa *street-level bureaucrats* di Indonesia masih banyak yang memiliki tingkat pendidikan yang minim, sehingga juklak dan juknis yang jelas dan mudah dipahami memang diperlukan.

Sampai dengan saat ini, juklak dan juknis mengenai implementasi PP No. 3 Tahun 2007, khususnya mengenai LPPD, masih belum tersedia. Sebaiknya juklak dan juknis tersebut segera dibuat oleh Depdagri sehingga terdapat keseragaman format laporan yang dibuat oleh Pemda. Juklak dan juknis juga mengakomodir data apa saja yang dibutuhkan oleh Depdagri yang perlu dilaporkan oleh Pemda. Hal tersebut nantinya juga akan mempermudah Depdagri dalam mengolah dan mengevaluasi LPPD dari pemprop seluruh Indonesia.

Juklak dan juknis yang jelas dan mudah dipahami dapat menjadi motivasi tersendiri bagi *street-level bureaucrats*, setidaknya mereka tidak lagi dipusingkan dengan bagaimana menyusun laporan yang dimaksud para perumus kebijakan. Selain itu, insentif yang diberikan juga dapat menjadi

¹⁵⁴ Wawancara dengan Bapak Setiyono, Kasubdit Evaluasi dan Pelaporan Departemen dalam Negeri, 23 Mei 2008.

motivasi bagi para *street-level bureaucrat*. Meskipun banyak pandangan yang menilai motivasi tidak harus selalu berupa uang, namun tidak dapat dipungkiri hal tersebut juga mempunyai pengaruh.

*“Pimpinan (Kepala Biro Adwil Pemprop DKI Jakarta) membuat surat tugas, itu didasarkan pada rencana kerja yang namanya DAS (Dokumen Anggaran Satuan kerja), disitu ketahuan berapa orang yang diperlukan, kemudian kita rekrut dari semua unit kerja yang ada di Propinsi, terutama di Dinas, Badan, Kantor, dan Biro. Jadi kan kalau ada honor mereka dikasih.”*¹⁵⁵

Penyusunan laporan tentang program dan kegiatan yang dilaksanakan, sudah menjadi salah satu kewajiban dari SKPD. Namun harus diakui, menyusun laporan bukanlah hal yang mudah. Data-data yang diperlukan tidak selalu tersedia sehingga harus diolah terlebih dahulu. Oleh karena itu sebaiknya di tiap-tiap SKPD terdapat 1 sampai 2 orang yang bertugas membuat laporan sehingga mereka menjadi terbiasa dan berpengalaman dalam membuat laporan. Pemberian insentif juga dapat menjadi salah satu pendorong bagi para *street-level bureaucrat* ini.

Pada dasarnya suatu kebijakan tidak akan bermakna sampai kebijakan tersebut diimplementasikan. Untuk mencapai tujuan dari kebijakan, dibutuhkan *implementors* yang berkompeten dan mempunyai integritas. Penyusunan LPPD membutuhkan *implementors* yang berkompeten, berpengalaman, namun yang paling penting mereka harus jujur dan bertanggung jawab. Penyusun laporan harus jujur dan bertanggung jawab dalam menyusun data-data yang dilaporkannya. Data-data yang disajikan haruslah data yang faktual, sebenarnya, dan bukan merupakan rekayasa.

¹⁵⁵ Wawancara dengan Bapak Wawan Setiakusuma, Kasubbag Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah, 26 Mei 2008.

Di Indonesia, acapkali laporan dibuat dengan menampilkan kondisi yang 'baik-baik saja'. Para penyusun laporan terjebak dalam pemikiran 'laporan yang baik adalah laporan yang menampilkan kondisi yang baik', padahal itulah kesalahan yang fatal dalam membuat laporan. Laporan pada sejatinya bertujuan menginformasikan kondisi faktual, apa yang *real* yang terjadi. Seperti halnya LPPD yang bertujuan agar pemerintah pusat mengetahui bagaimana penyelenggaraan pemerintahan di daerah, apa saja yang terjadi disana, permasalahan apa yang dihadapi, hal ini berguna dalam menentukan pembinaan apa yang diperlukan oleh daerah. Filosofi itulah yang harus dianut oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam mengimplementasikan PP No. 3 tahun 2007 ini.

