

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Permasalahan

Masyarakat Indonesia merupakan masyarakat majemuk (*pluralis*) yang mempunyai aspirasi dan cara pandang yang berbeda-beda pula (*Bhinneka Tunggal Ika*). Aspirasi yang beragam tersebut perlu diakomodasi secara kelembagaan dengan pemberian otonomi daerah melalui desentralisasi sesuai dengan kebutuhan. Untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat sekaligus menjalankan amanat UUD Tahun 1945, pemerintah menetapkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang 32 Tahun 2004 yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas desentralisasi, dekonsentrasi, maupun asas tugas pembantuan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diperlukan untuk lebih menekankan prinsip-prinsip demokrasi dimana dibutuhkan peran serta masyarakat yang aktif sehingga mewujudkan pemerataan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah yang bersangkutan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan salah satu bentuk pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang menggunakan konsep otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Untuk mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah yang sejalan dengan upaya menciptakan pemerintahan yang bersih, bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), bertanggungjawab, serta mampu menjawab tuntutan

perubahan secara efektif dan efisien sesuai dengan prinsip *Good Governance*, maka kepala daerah wajib melaporkan penyelenggaraan pemerintahan daerah atau yang biasa disebut Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) kepada pemerintah, dalam hal ini yaitu kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri). LPPD disampaikan setiap satu tahun sekali pada masa akhir tahun anggaran, maksimal 3 bulan setelah akhir tahun anggaran, berdasarkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD).

LPPD merupakan salah satu sarana yang sangat penting sebagai perekat hubungan hirarkis antara Pemerintah dan Daerah, sehingga kegiatan Pemerintahan Daerah tetap menjadi rangkaian dan bagian yang tidak terpisahkan dengan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara secara menyeluruh. Oleh karena itu pengaturan mengenai pelaporan tidak hanya dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi, tetapi sekaligus juga mengatur laporan dalam rangka dekonsentrasi dan tugas pembantuan, yang bertujuan untuk mengetahui perkembangannya dan sebagai bahan evaluasi untuk dijadikan bahan pembinaan dan pengendalian penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Mengingat kedudukan dan peranan pelaporan itu sangat penting, maka laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan salah satu kewajiban kepala daerah untuk dilaksanakan, baik karena kedudukannya sebagai pimpinan Daerah maupun sebagai pimpinan pemerintahan dalam sistem administrasi negara kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan mengenai LPPD ini diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 56 Tahun 2001 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang pada 4 Januari 2007 lalu resmi digantikan dengan PP No. 3 Tahun 2007 yang mengatur tentang 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.

Setelah hampir sembilan tahun UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah –yang direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004– ditetapkan dan kurang lebih telah tujuh tahun Peraturan Pemerintah tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) ditetapkan, namun sampai dengan saat ini masih belum seluruh kepala daerah (pemprop maupun pemkot/pemkab) menyerahkan LPPD setiap tahunnya, LPPD merupakan kewajiban yang harus diserahkan oleh kepala daerah kepada Pemerintah seperti yang tercantum dalam pasal 27 ayat (2) dan (3) UU No. 32 Tahun 2004<sup>1</sup> :

- (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

Berdasarkan data yang diperoleh dari Departemen Dalam Negeri, pada tahun 2003 pemerintah propinsi yang menyerahkan LPPD hanya sejumlah 9 propinsi (27,27 %) dari 33 propinsi yang ada, sedangkan pemerintah kabupaten/kota yang menyerahkan LPPD hanya 91 kabupaten/kota (20,68 %)

---

<sup>1</sup> Republik Indonesia, *UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

dari 440 kabupaten/kota yang ada.<sup>2</sup> Pada tahun 2004, jumlah pemprop yang menyerahkan LPPD sejumlah 14 propinsi (42,42 %) dan pemkot/pemkab yang menyerahkan LPPD sejumlah 162 kabupaten/kota (36,82 %).<sup>3</sup> Sedangkan LPPD propinsi dan LPPD kabupaten/kota tahun 2005 yang diterima oleh Departemen Dalam Negeri yaitu sejumlah 26 propinsi (78,78 %) dan 216 kabupaten/kota (49,09 %).<sup>4</sup>

**Tabel I.1**  
**Rekapitulasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**  
**Tahun 2003 – 2005 yang diterima oleh DEPDAgRI**

Tahun	Jumlah Daerah yang menyerahkan LPPD	
	Propinsi	Kabupaten/ Kota
2003	9 (27,27 %)	91 (20,68 %)
2004	14 (42,42 %)	162 (36,82 %)
2005	26 (78,78 %)	216 (49,09 %)

Ket:

Persentase dihitung dari :

- jumlah total propinsi se-Indonesia = 33 propinsi
- jumlah kabupaten/kota se-Indonesia = 440 kabupaten/kota

Sumber: Data diolah oleh Penulis.

Meskipun tiap tahunnya terjadi peningkatan jumlah pemerintah daerah (pemprop dan pemkab/pemkot) yang menyerahkan LPPD namun sampai dengan saat ini masih terdapat pemerintah daerah yang tidak menyerahkan/telat

<sup>2</sup> Subdit Evaluasi dan Pelaporan Direktorat Urusan Pemerintahan Daerah Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, “Rekapitulasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2003”, *Dokumen Departemen Dalam Negeri*.

<sup>3</sup> Subdit Evaluasi dan Pelaporan Direktorat Urusan Pemerintahan Daerah Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, “Rekapitulasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2004”, *Dokumen Departemen Dalam Negeri*.

<sup>4</sup> Subdit Evaluasi dan Pelaporan Direktorat Urusan Pemerintahan Daerah Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, “Rekapitulasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2005”, *Dokumen Departemen Dalam Negeri*.

menyerahkan LPPD kepada Menteri Dalam Negeri. Padahal menurut pasal 27 UU No. 32 Tahun 2004 setiap Kepala Daerah diwajibkan menyerahkan LPPD kepada Menteri Dalam Negeri.<sup>5</sup> Setelah ditetapkannya PP No. 3 Tahun 2007, terjadi perubahan mekanisme dalam pelaporan, LPPD Kabupaten/Kota tidak lagi disampaikan kepada Mendagri tetapi disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Ringkasan LPPD Kabupaten/Kota yang telah dievaluasi Gubernur beserta LPPD Propinsi diserahkan kepada Mendagri.

Ketentuan yang diatur dalam PP No. 3 Tahun 2007 ini berusaha untuk lebih memberdayakan Gubernur sebagai perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat. Seperti yang terjadi di Propinsi Riau, Gubernur Propinsi Riau memberikan teguran keras secara tertulis kepada 4 Kabupaten di Riau yang telah menyerahkan LPPD Kabupaten tahun 2006.<sup>6</sup> Keempat kabupaten tersebut tidak menyerahkan LPPD Kabupaten kepada Gubernur sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.

Pemda yang tidak menyerahkan atau telat menyerahkan LPPD dapat mengindikasikan adanya permasalahan yang dihadapi oleh Pemda tersebut. Seperti halnya yang terjadi di Propinsi Sulawesi Selatan (Sulsel), banyak Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang tidak menyerahkan LPPD 2007. Kinerja SKPD-SKPD tersebut dinilai kurang maksimal karena tidak dapat menyerap anggaran negara berdasarkan Daftar Isian Perencanaan Anggaran (DIPA) 2007. Hampir 1 triliun atau 20% anggaran dikembalikan kepada Pemerintah Pusat

---

<sup>5</sup> HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 178.

<sup>6</sup> "Jadi Temuan Irjen, 4 Kabupaten tak Serahkan LPPD 2006", [www.seputar-indonesia.com](http://www.seputar-indonesia.com), diunduh tanggal 10 Februari 2008.

akibat penggunaannya yang tidak maksimal.<sup>7</sup> Besarnya jumlah anggaran yang dikembalikan jelas telah menghambat jalannya pembangunan di Sulsel.

Seperti pemerintah propinsi lainnya, Pemerintah Propinsi (pemprop) DKI Jakarta juga berkewajiban untuk menyerahkan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah setiap tahun anggaran kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Menurut data di Departemen Dalam Negeri, LPPD yang diserahkan oleh pemprop DKI Jakarta yaitu LPPD pada tahun 2003, 2004, dan 2006, sedangkan LPPD tahun 2005 tidak disampaikan.

Melalui UU No. 29 Tahun 2007 propinsi DKI Jakarta ditetapkan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>8</sup> Sebagai sebuah propinsi, Jakarta dikepalai oleh seorang Gubernur yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia melalui Menteri Dalam Negeri. Dengan memiliki posisi ganda sebagai propinsi dan ibukota negara, Jakarta memperoleh status sebagai Daerah Khusus Ibukota (DKI).<sup>9</sup> DKI Jakarta terdiri dari 43 kecamatan dan 265 kelurahan yang tersebar dalam lima Kotamadya –Jakarta Utara, Jakarta Timur, Jakarta Barat, Jakarta Selatan, Jakarta Pusat– dan satu Kabupaten Administratif –Kabupaten Kepulauan Seribu–, yang berkedudukan sebagai daerah swatantra tingkat dua, di bawah pengawasan kantor Gubernur<sup>10</sup>.

## **B. Permasalahan**

Lokasi Pemerintah Propinsi DKI Jakarta sebagai daerah yang terletak paling dekat dengan pemerintah pusat seharusnya mempermudah komunikasi

---

<sup>7</sup> “Tanribali Prihatin atas Kinerja SKPD”, [www.seputar-indonesia.com](http://www.seputar-indonesia.com), diunduh tanggal 10 Februari 2008.

<sup>8</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Propinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia*, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4744.

<sup>9</sup> “Jakarta Kota Pemerintahan”, [www.jakarta.go.id](http://www.jakarta.go.id), diunduh pada tanggal 10 Februari 2008.

<sup>10</sup> *Ibid.*

dan penyebaran informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan termasuk jika terdapat kebijakan pemerintahan yang baru ditetapkan. Struktur organisasi Pemprop DKI Jakarta yang kewenangan tunggalnya berada di tingkat propinsi memberikan Gubernur DKI Jakarta kewenangan penuh dalam mengatur dan mengendalikan Walikota maupun Bupati Administratif.

Kotamadya dan Kabupaten dalam Pemprop DKI Jakarta hanya bersifat administratif sehingga berkedudukan sebagaimana Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lainnya. Struktur organisasi Pemprop DKI Jakarta memberikan peluang besar bagi Gubernur DKI Jakarta untuk mengkoordinasikan SKPD-SKPD yang berada dalam lingkup pemerintahannya. Struktur organisasi yang khas tersebut hanya dimiliki oleh DKI Jakarta dikarenakan kedudukannya sebagai Ibukota Negara. Ditetapkannya PP No. 3 Tahun 2007 telah merubah substansi LPPD dan mekanisme pelaporan LPPD yang ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah sebelumnya. Hal ini turut mempengaruhi LPPD yang disusun oleh Pemprop DKI Jakarta, terlebih lagi dengan struktur pemerintahan yang khas dimiliki oleh Pemprop DKI Jakarta yang berbeda dengan struktur pemprop di Indonesia pada umumnya. Oleh karena itu pertanyaan yang diajukan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proses penyusunan LPPD tahun 2007 yang dilaksanakan oleh pemerintah propinsi DKI Jakarta?
2. Bagaimana implementasi LPPD tahun 2007 oleh pemerintah propinsi DKI Jakarta?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini disesuaikan dengan ruang lingkup permasalahan yang diangkat yaitu:

1. Menggambarkan bagaimana proses penyusunan LPPD berdasarkan PP No. 3 Tahun 2007 yang dilaksanakan oleh pemerintah propinsi DKI Jakarta.
2. Menganalisis implementasi LPPD Tahun 2007 oleh pemerintah propinsi DKI Jakarta.

#### **D. Signifikasi Penelitian**

Signifikasi dari penelitian ini adalah:

- Signifikasi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan pengetahuan dan memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai ilmu administrasi publik khususnya implementasi kebijakan publik. Selain itu, sebagai sumber informasi dan dasar pertimbangan/referensi bagi para akademisi program studi administrasi negara maupun program studi lainnya dalam melakukan penelitian selanjutnya.

- Signifikasi Praktis

Memberikan masukan-masukan untuk instansi pemerintah propinsi DKI Jakarta khususnya satuan tata kerja terkait dan *street-level bureaucrats* yang diberi kewenangan dalam menyusun LPPD. Memberikan masukan-masukan pada Departemen Dalam Negeri dalam mensosialisasikan PP No. 3 Tahun 2007.

- Signifikasi Sosial

Sebagai salah satu sarana sosialisasi PP No. 3 Tahun 2007, khususnya mengenai LPPD, kepada kalangan akademisi dan masyarakat pada umumnya.



## **E. Sistematika Penulisan**

Adapun sistematika dalam penulisan skripsi ini terbagi dalam 5 (lima) bab yang terdiri atas:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini memberikan gambaran mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, signifikansi penelitian dan sistematika penulisan yang digunakan dalam penelitian ini.

### **BAB II KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN**

Bab ini memberikan paparan secara singkat mengenai beberapa penelitian terkait yang pernah dilakukan sebelumnya. Kemudian menjabarkan teori-teori yang relevan dengan penelitian untuk membuat operasionalisasi konsep. Selain itu juga memaparkan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, jenis penelitian, metode pengumpulan data, narasumber/informan, penentuan *site*, dan keterbatasan dalam penelitian ini.

### **BAB III GAMBARAN UMUM OBYEK PENELITIAN**

Bab ini memberikan gambaran tentang pemerintah propinsi DKI Jakarta, khususnya Sub Bagian Penyelenggaraan Evaluasi Otonomi Daerah yang berada di bawah Biro Administrasi Wilayah sebagai *leading sector* dalam penyusunan LPPD Pemprop DKI. Selanjutnya dipaparkan gambaran mengenai Departemen Dalam Negeri, khususnya Sub Direktorat Evaluasi dan Pelaporan Direktorat Urusan Pemerintahan Daerah. Kemudian dijelaskan tentang perbedaan LPPD berdasarkan PP No. 56 Tahun 2001 dan LPPD berdasarkan PP No. 3 Tahun 2007.

#### **BAB IV IMPLEMENTASI LAPORAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH (LPPD) TAHUN 2007 OLEH PEMERINTAH PROPINSI DKI JAKARTA**

Bab ini dibagi menjadi dua bagian, bagian pertama menganalisis proses penyusunan LPPD di Pemerintah Propinsi DKI Jakarta. Dari analisis terhadap proses penyusunan tersebut, pada bagian selanjutnya peneliti berupaya menggambarkan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi LPPD Pemprop DKI Jakarta, yang dilihat dari aspek kebijakan dan aspek pelaksana kebijakan.

#### **BAB V SIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Bab ini berisi simpulan dan saran/rekomendasi, bila dibutuhkan, dari peneliti terhadap permasalahan yang terdapat dalam penulisan skripsi ini.