

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah merupakan salah satu prinsip dalam sistem pemerintahan di Indonesia yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk dapat mengatur dan mengurus sendiri rumah tangga pemerintahannya. Adapun prinsip ini dikenalkan dalam era reformasi pada tahun 1999, setelah berakhirnya rezim Orde Baru yang sentralistik. Otonomi daerah bertujuan untuk memberikan kebebasan dan kemandirian bagi daerah dalam rangka mengelola sumber daya dan Pembangunan di wilayahnya. Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan Masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah yang diberikan oleh pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah (Undang-undang 23 Tahun 2014).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 1 ayat 5, urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintah dilakukan oleh Kementerian negara dan penyelenggara Pemerintah Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan dan mensejahterakan masyarakat. Adapun klasifikasi urusan pemerintahan berdasarkan pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut :

- 1) Urusan pemerintah absolut

Urusan ini merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, terdiri dari:

- a. Urusan politik luar negeri
- b. Urusan pertahanan
- c. Urusan keamanan
- d. Urusan yustisi
- e. Urusan mineter dan fiskal nasional
- f. Urusan agama

2) Urusan pemerintahan konkuren

Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintahan pusat,, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Urusan ini meliputi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar serta urusan pilihan:

- a. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketentraman, ketertiban umum dan perlindunagn masyarakat; dan sosial.
- b. Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi urusan tenaga kerja; pemberdayaan Perempuan dan perlindungan; pangan ; pertanian; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan Masyarakat dan desa; pengendalian penduduk dan

keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olahraga; statistic; persandian; kebudayaan; perpustakaan dan kearsipan.

- c. Urusahn pilihan meliputi kelautan dan perikanan; pariwisata; pertanian; kehutanan; energi dan sumberdaya mineral; perdagangan; Perindustrian; dan transmigrasi

3) Urusan Pemerintahan Umum

Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan, meliputi :

- a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dlam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Pembinaan persatuan dan kesatuanbangsa;
- c. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan local, regional dan nasional;
- d. Penanganan konflik social sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintah yang ada diwilayah Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan

memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan, kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- f. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dan
- g. Pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 69 disebutkan bahwa kepala daerah mempunyai kewajiban untuk menyampaikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD), Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) dan Ringkasan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (RLPPD) kepada masyarakat. Adapun dalam pasal 10 ayat (3) dan (4) bahwa penyampaian LPPD kepada Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Sebagai bentuk tindak lanjut pelaporan tersebut, pemerintah pusat telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang mengatur ruang lingkup LPPD, LKPJ, dan RLPPD. Sedangkan peraturan mengenai teknis pelaksanaan Peraturan Pemerintah tersebut dilaksanakan diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Adapun dalam rangka memenuhi kewajiban yang telah diatur tersebut, maka setiap setelah masa anggaran berakhir sampai dengan batas waktu yang di tentukan yakni 3 (tiga) bulan setelah masa berakhir anggaran disusunlah laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) Kabupaten Sidoarjo. LPPD pada prinsipnya merupakan bentuk pertanggungjawaban kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah dalam rangka otonomi daerah selama periode 1 (satu) tahun anggaran. LPPD sendiri memuat capaian kinerja Pemerintah Kabupaten Sidoarjo di tahun sebelumnya saat penyusunan LPPD itu sendiri.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, LPPD Kabupaten Sidoarjo berisi tentang :

- a. Capaian Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan daerah yang terdiri dari Indikator Kinerja Makro (indeks pembangunan manusia, angka kemiskinan, angka pengangguran, pertumbuhan ekonomi, pendapatan per kapita dan ketimpangan pendapatan); capaian kinerja penyelenggaraan urusan pemerintah daerah (diukur berdasarkan Indikator kinerja pada masing-masing urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah); dan capaian akuntabilitas kinerja Pemerintah Daerah (dihasilkan dari sistem manajemen kinerja sesuai dengan ketentuan perundang-undangan mengenai sisten akuntabilitas kinerja instansi pemerintah)
- b. Capaian kinerja pelaksanaan tugas pembantuan, terdiri dari capaian kinerja pelaksanaan tugas pembantuan yang diterima oleh daerah provinsi dari pemerintah pusat dan capaian kinerja

pelaksanaan tugas pembantuan yang diterima oleh daerah kabupaten/kota dari pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah provinsi.

Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) menjadi sebuah sarana yang penting dalam rangka merekatkan ikatan hirarkis antara pusat serta daerah, sehingga aktivitas Pemerintahan daerah senantiasa jadi rangkaian yang tidak bisa dipisahkan dengan aktivitas penyelenggaraan pemerintahan pusat.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD), kepala daerah wajib melaporkan penyelenggaraan pemerintah Daerah dalam bentuk LPPD. LPPD merupakan laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama 1 (satu) tahun anggaran berdasarkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). LPPD Merupakan gambaran kinerja Pemerintah Daerah secara utuh sepanjang tahun dan menjadi dasar evaluasi untuk menilai kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. LPPD disusun oleh Biro Pemerintahan untuk Pemerintah Daerah Tingkat Provinsi dan disusun oleh Bagian Pmeerintahan Kabupaten/Kota

Dalam Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) bagian Pemerintahan memainkan peran penting antara lain :

a. Menyusun Bahan LPPD

Bagian Pemerintahan bertanggung jawab untuk menyusun bahan-bahan yang akan menjadi bagian dari LPPD yang melibatkan pengumpulan data dan informasi terkait kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah selama satu tahun

b. Menghimpun Informasi LPPD

Bagian Pemerintahan mengumpulkan informasi yang diperlukan untuk menyusun LPPD. Hal ini melibatkan koordinasi dengan berbagai Perangkat Daerah di pemerintahan untuk memastikan data yang akan disampaikan dalam pelaporan tersedia, relevan dan akurat

Jadi secara keseluruhan, bagian pemerintahan berperan dalam memastikan koordinasi yang efektif dalam penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) dan memastikan bahwa laporan tersebut mencerminkan kinerja pemerintahan daerah serta pelaksanaan tugas pembantuan selama satu tahun anggaran.

Dalam Pelaksanaannya terdapat banyak kendala dalam melaksanakan penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD), salah satunya saat Bagian Tata Pemerintahan memberikan batas waktu pengumpulan data yang diperlukan kepada Perangkat Daerah yang menjadi acuan OPD dalam tenggat waktu pengumpulan. Namun, sering terjadinya keterlambatan pengumpulan data oleh OPD. Keterlambatan dalam pengumpulan data tersebutlah yang menghambat Bagian Tata Pemerintahan dalam penyusunan data LPPD. Mengingat pentingnya Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemahaman OPD terkait pentingnya data LPPD sangat diharapkan oleh bagian tata pemerintahan sehingga tidak terjadinya keterlambatan dan anggapan sebelah mata tentang pentingnya LPPD.

Dalam pelaksanaannya, Pelaporan LPPD bersifat mandatory dari pemerintah pusat, sehingga tidak terdapat peraturan pemerintah yang

secara khusus mengatur mekanisme palporan LPPD. Namun demikian Pemerintah Kabupaten Sidoarjo membentuk Tim penyusun LPPD yang dibakukan dalam bentuk Surat Keputusan Bupati Sidoarjo tentang Tim Penyusun LPPD yang didalamnya berisi tentang tugas tim. Dalam pelaksanaannya, penyusunan LPPD juga menemui banyak kendala sehingga mengakibatkan penyusunan LPPD menjadi tidak maksimal, beberapa kendala yang ditemui dalam penyusunan LPPD di Kabupaten Sidoarjo antara lain, adanya perubahan aturan tentang petunjuk teknis penyusunan LPPD berupa Surat Edaran yang disampaikan setiap tahun oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah namun tidak disertai penjelasan serta sosialisasi yang memadai, sehingga menyebabkan kurang pemahamnya tim penyusun LPPD di daerah

Selain itu terbitnya manual pedoman penyusunan LPPD tersebut serta merta tidak dapat menjawab permasalahan terkait dengan indikator kinerja karena terdapat beberapa rumus penghitungan indikator yang berubah namun tidak disertai dengan penjelasan yang detail sehingga menyulitkan tim penyusun LPPD di daerah untuk memenuhi data capaian serta bukti dukung yang diinginkan.

Adanya beberapa data indikator kinerja yang tidak relevan dengan kondisi di kabupaten Sidoarjo, seperti urusan pertanahan kehutanan, energi dan sumber daya mineral serta transmigrasi. Seperti diketahui bahwa Kabupaten Sidoarjo merupakan Kawasan yang masuk ke dalam lingkup daerah penyangga kota Surabaya dengan Tingkat kepadatan penduduk yang tinggi, Dimana sudah tidak terdapat lagi Kawasan hutan di Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Sidoarjo juga sudah tidak terdapat pengolahan sumber energi dan mineral selain itu berdasarkan kondisi

penduduk di kabupaten Sidoarjo, sudah tidak terdapat penduduk imigran antar daerah di kabupaten Sidoarjo. Hal ini menunjukkan bahwa pusat seolah olah menyamaratakan kondisi di setiap daerah sehingga dalam hal ini IKK yang dimunculkan menjadi tidak relevan dengan kondisi Kabupaten Sidoarjo karena tidak dapat dipenuhi datanya.

Adanya penataan kelembagaan pada rentang waktu penyusunan LPPD juga menyebabkan tim penyusun LPPD berganti-ganti sehingga diperlukan sosialisasi serta pendampingan ulang yang cukup menyita waktu dan tenaga. Penataan kelembagaan berupa mutasi dan promosi menyebabkan pergantian personil penyusun LPPD di masing-masing perangkat daerah. Selain harus menyesuaikan dengan nomenklatur perangkat daerah yang baru, juga harus berkoordinasi ulang dengan personal baru sehingga diperlukan pendampingan dalam penyusunan LPPD.

Dalam beberapa urusan terdapat juga capaian kinerja yang masih rendah, tidak mengalami peningkatan dan cenderung menurun. Hal ini tentu memberikan pengaruh terhadap skor LPPD yang diberikan oleh tim evaluator yang ada di daerah dan pusat.

Selain hal tersebut, adanya tuntutan terhadap skor dan status kinerja LPPD daerah yang harus meningkat dari tahun ke tahun yang sudah diatur dalam Peraturan Bupati Nomor 32 Tahun 2023 tentang Perubahan Rencana Strategis Perangkat Daerah Kabupaten Sidoarjo tahun 2021 – 2026. Untuk skor dan status kinerja LPPD sendiri, melekat pada Rencana Strategi Sekretariat Daerah, selaku sekretariat pelaporan LPPD di kabupaten Sidoarjo, berikut adalah target yang telah dijadikan target

dalam dokumen Renstra Sekretariat Daerah Kabupaten Sidoarjo Tahun 2021-2026 :

**Tabel 1.1 Target Status Kinerja LPPD dalam Dokumen
Rencana Strategi (Renstra) Sekretariat Daerah Kabupaten
Sidoarjo Tahun 2021 - 2026**

Indikator Tujuan	DO dan Formulasi	Target Skor dan Status Kinerja					
		2021	2022	2023	2024	2025	2026
1	2	3	4	5	6	7	8
Status Kinerja LPPD	Hasil evaluasi kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKKPD) Merupakan hasil dari LPPD 2 (dua) tahun sebelumnya dan EKPPD 1 (satu) tahun sebelumnya	3,61 (Tinggi)	3,64 (Tinggi)	3,69 (Tinggi)	3,72 (Tinggi)	3,75 (Tinggi)	3,78 (Tinggi)

Sumber : Dokumen Renstra Sekretariat Daerah Kabupaten Sidoarjo Tahun 2021-2026

Beberapa hal tersebut di atas kemudian menarik penulis untuk mendeskripsikan penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Sidoarjo. Selain itu, sesuai dengan Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 21 Tahun 2023 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Aparatur Sipil Negara, LPPD menjadi salah satu komponen penghitungan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). Mendasar hal tersebut, penulis juga ingin mengetahui apa langkah-langkah yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Untuk mempertahankan skor LPPD dari tahun ke tahun sebagai berikut :

Tabel 1.2 Skor LPPD Kabupaten Sidoarjo Tahun 2018-2022

No	Tahun	Skor LPPD	Kategori
1	2018	3.549	Sangat Tinggi
2	2019	<i>Tidak dikeluarkan oleh Kemendagri</i>	-
3	2020	<i>Tidak dikeluarkan oleh Kemendagri</i>	-
4	2021	3.61	Tinggi
5	2022	3.78	Tinggi

Sumber : Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sidoarjo

Skor Kinerja LPPD Kabupaten Sidoarjo terus meningkat dari tahun-ketahun, pada tahun 2018 skor kinerja LPPD Kabupaten Sidoarjo yakni 3.549 dengan status “Sangat Tinggi”, di tahun 2019 dan 2020 tidak dikeluarkan skor kinerja LPPD dikarenakan adanya transisi dasar hukum pelaksanaan pelaporan LPPD, dimana yang awalnya dasar pelaksanaannya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan Status Penilaian sebagai berikut :

Tabel 1.3 Status Kinerja LPPD berdasarkan PP 13 Tahun 2019

No	Skor Kinerja	Status Kinerja
1	0 – 1	Rendah
2	1 – 2	Sedang
3	2 – 3	Tinggi
4	3 – 4	Sangat Tinggi

Sumber : Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Adapun Dasar Hukum yang terbaru mengatur tentang pelaksanaan Pelaporan LPPD yakni Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dimana kategori penilaiannya terdiri dari 5 status yaitu :

Tabel 1.4 Status Penilaian berdasarkan Permendagri 18 Tahun 2020

No	Skor Kinerja	Status Kinerja
1	1,00 – 1,80	Sangat Rendah
2	1,81 – 2,60	Rendah
3	2,61 – 3,40	Sedang
4	3,41 – 4,20	Tinggi
5	4,21 – 5,00	Sangat Tinggi

Sumber : Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019

Ditahun 2021 skor kinerja LPPD di Kabupaten Sidoarjo yakni 3,61 dengan status kinerja “Tinggi”, dan ditahun 2022 skor kinerja LPPD Kabupaten Sidoarjo 3,78 dengan status kinerja “Tinggi”. Jika dilihat dari trend skor kinerja, Kabupaten Sidoarjo mengalami peningkatan skor kinerja, namun untuk status kinerja LPPD nya menurun dari “Sangat Tinggi” menjadi “Tinggi”, dikarenakan adanya perubahan regulasi mengenai dasar penentuan kategori status kinerja LPPD.

Berdasarkan berbagai fenomena tersebut diatas, kemudian menarik penulis untuk mendeskripsikan penyusunan laporan penyelenggaraan pemerintah Daerah (LPPD) di Kabupaten Sidoarjo dan mengetahui apa saja yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam mempertahankan dan meningkatkan Skor LPPD yang dalam beberapa tahun terakhir. Adapun judul yang dipilih yaitu **“Strategi Penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Di Kabupaten Sidoarjo”**

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah merupakan pertanyaan yang jawabannya akan dicari melalui penelitian. Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya dapat ditarik suatu permasalahan yaitu:

- 1) Bagaimana Strategi pelaksanaan Penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Kabupaten Sidoarjo?
- 2) Apa faktor internal dan eksternal dalam penerapan Strategi pelaksanaan Penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Kabupaten Sidoarjo?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah merupakan hasil yang ingin diperoleh dari sebuah penelitian sehingga dapat disusun jawaban dari pertanyaan penelitian. Adapun tujuan umum dari penelitian ini yaitu:

1. Mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis strategi pelaksanaan Penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Kabupaten Sidoarjo
2. Mengetahui, mengidentifikasi dan menganalisis menjadi faktor internal dan eksternal dalam strategi pelaksanaan Penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Kabupaten Sidoarjo.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan Manfaat dari segi praktis dan juga akademis:

- a) Manfaat Akademis :

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dalam penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

b) Manfaat Praktis:

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi *best practices* bagi institusi yang melaksanakan penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

c) Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu dijadikan sebagai referensi ilmu administrasi publik dan bagi peneliti lain yang memiliki fokus yang sama terkait strategi.