

**IMPLIKASI PENERAPAN KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH TERHADAP HUBUNGAN EKSEKUTIF DENGAN LEGISLATIF DAERAH (STUDI PROSES PENYAMPAIAN LAPORAN PERTANGGUNGJAWABAN TAHUNAN KEPALA DAERAH DI PROPINSI JAWA BARAT)**

Diharna, Dede Mariana, dan Utang Suwaryo<sup>1</sup>  
Staf Pengajar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran  
Jatinangor, Bandung 40600

**ABSTRAK**

Hubungan eksekutif dengan legislatif dalam penyampaian Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Akhir Tahun Anggaran sangat didominasi oleh legislatif karena legislatif lebih berwenang menentukan diterima atau tidaknya LPJ yang disampaikan Gubernur. Ketiadaan persamaan persepsi dan pemahaman di antara eksekutif dan legislatif mengenai tolok ukur penilaian membuat penilaian legislatif menjadi subyektif. Karena itu, evaluasi kinerja eksekutif harus dilihat dalam rentang waktu yang terus berkelanjutan untuk memonitor sejauhmana eksekutif itu telah memperbaiki kinerjanya. Untuk mewujudkan akuntabilitas pada publik, maka ruang partisipasi publik bagi berbagai elemen masyarakat untuk turut memberikan penilaian terhadap LPJ harus diperluas.

**Kata Kunci :** Otonomi daerah, pertanggungjawaban, eksekutif, legislatif

**THE IMPLICATION OF LOCAL AUTONOMY POLICY TOWARD THE RELATIONSHIP OF EXECUTIVE AND LEGISLATIVE (ANNUAL ACCOUNTABILITY REPORT IN WEST JAVA PROVINCE)**

**ABSTRACT**

The relationship between executive and legislative in case of presentation of the annual report of accountability is dominated by legislative that have authority to determine whether the annual report will be accepted or not. There is neither mutual perception nor understanding between executive and legislative. These cause the judgement made by legislative to became subjective. Executive performance should be evaluated consistently and public accountability, the participatory spheres for public and civil society elements should be expanded.

**Key word :** local autonomy, accountability, executive, legislative

---

<sup>1</sup> Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran

## PENDAHULUAN

Pergantian rezim pemerintahan sentralistik membawa perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama setelah diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang dianggap melanggengkan sentralisasi kekuasaan di tangan Pemerintah Pusat. Perubahan situasi politik makro dan implementasi Undang-undang baru tersebut telah mendorong pergeseran dalam model penyelenggaraan pemerintah daerah yang semula menekankan pada *structural efficiency model* menjadi *local democracy model*. Konsekuensinya, pergeseran model ini mengharuskan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan secara demokratis menurut prinsip-prinsip *good governance* (Mustopadidjaja, 2000 : 2), antara lain adanya akuntabilitas (pertanggungjawaban) pada masyarakat.

Salah satu perwujudan prinsip akuntabilitas publik tampak dari ketentuan pasal 19 dan pasal 45 UU No. 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa Kepala Daerah Wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran. Ketentuan ini berimplikasi pada penguatan peran DPRD dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga tidak lagi di dominasi oleh eksekutif (*executive heavy*) sekaligus sebagai bagian dari mekanisme *check and balances*.

Penolakan terhadap Laporan Pertanggungjawaban dapat menyebabkan Kepala Daerah diberhentikan dari jabatannya sesuai dengan ketentuan pasal 46 dan 49 UU No. 22 Tahun 1999. Penyampaian Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran yang semula bertujuan sebagai media untuk menilai kinerja Pemerintah Daerah selama satu tahun anggaran justru menjadi alat untuk menekan Kepala Daerah dengan alasan penolakan yang seringkali tidak rasional dan sifatnya politis. Ketidaktepatan alasan penolakan atau alasan bagi Kepala Daerah untuk memperbaiki Laporan Pertanggungjawaban yang diajukannya menjadi indikasi belum adanya pemahaman dan kesepakatan di antara eksekutif dan legislatif mengenai tolok ukur penilaian kinerja dan pengelolaan APBD. Kondisi ini merupakan salah satu sumber konflik di daerah.

Peraturan Pemerintah No. 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah dan Inpres No. 7 Tahun 1999 tentang Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) telah diatur bahwa tolok ukur penilaian Laporan Pertanggungjawaban adalah Rencana Strategis (Renstra) daerah yang bersangkutan. Akan tetapi, penjabaran lebih lanjut mengenai aspek-aspek apa saja yang dinilai dan bagaimana kategori penilaian (*scoring*) dari indikator-indikator tersebut tidak jelas dan multiinterpretatif. Kajian ini akan melihat bagaimana kebijakan otonomi Daerah berimplikasi terhadap hubungan antara eksekutif dengan legislatif di Daerah terutama dalam melaksanakan hak dan wewenangnya dalam proses penyampaian LPJ.

## **PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang studi itu dapat dirumuskan pertanyaan-pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana proses penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran Gubernur Propinsi Jawa Barat?
2. Bagaimana proses pembahasan Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran Gubernur Propinsi Jawa Barat dalam sidang-sidang DPRD?
3. Bagaimana implikasi penyampaian Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran Gubernur terhadap hubungan eksekutif dan legislatif di Propinsi Jawa Barat?

## **TINJAUAN PUSTAKA**

Perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berimplikasi terhadap hubungan eksekutif dengan legislatif di daerah. Paradigma pemerintahan daerah yang bergeser menjadi *local democracy model* mengarah pada demokrasi hubungan kekuasaan di daerah. Konsekuensi dari penerapan model ini menurut Koswara (2000:42): "tidak terjadi duplikasi dan kerancuan antara tugas eksekutif dan tugas legislatif.

Pembedaan yang relatif lebih tegas mengenai hubungan antara eksekutif dan legislatif di daerah ini mempunyai implikasi yang positif maupun negatif. Dimensi yang positif dari penguatan atau pemberdayaan DPRD adalah diharapkan DPRD lebih aktif di dalam menangkap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat dan kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama dengan Kepala Daerah (Gaffar, 2000: 40).

Sementara itu implikasi negatif dari perluasan hak-hak anggota DPRD terhadap hubungan eksekutif dan legislatif adalah kemungkinan munculnya konflik yang berkepanjangan antara Kepala Daerah dengan DPRD (Gaffar, 2000:41). Salah satu sumber konflik yang dapat timbul adalah masalah LPJ yang harus diajukan oleh Kepala Daerah setiap akhir tahun anggaran kepada DPRD. Penerimaan atau penolakan terhadap LPJ dapat menyebabkan Kepala Daerah diberhentikan dari jabatannya sesuai dengan ketentuan pasal 46 dan 49 UU No. 22 Tahun 1999. Sementara penilaian terhadap LPJ sangat ditentukan berbagai faktor, antara lain (1) perbedaan gaya kepemimpinan; (2) perbedaan latar belakang kepentingan; dan (3) perbedaan latar belakang pengalaman dalam berpolitik dan penyelenggaraan pemerintahan (Gaffar, 2000:41).

Hubungan antara eksekutif dan legislatif akan menjadi kuat kalau gaya kepemimpinan di antara figur yang mendominasi kedua lembaga tersebut "kompatibel" satu sama lain terutama yang menyangkut *style* dan substansi di antara keduanya Perbedaan gaya kepemimpinan ini dapat memicu timbulnya konflik apabila terjadi perbedaan prioritas agenda pembangunan di daerah.

Demikian pula latar belakang kepentingan akan menentukan arah hubungan antara kepala daerah dengan DPRD. Kepentingan yang dimaksud adalah kepentingan politik masing-masing pihak, baik eksekutif maupun legislatif. Kepala Daerah yang berasal dari partai politik yang berbeda karena masing-masing berusaha memperjuangkan kepentingan politik pendukungnya (Gaffar, 2000:41).

Perbedaan latar belakang pengalaman politik akan menentukan tingkat kematangan dalam berpolitik (Gaffar, 2000:42). Persyaratan untuk menjadi Kepala Daerah jauh lebih erat dibandingkan persyaratan menjadi anggota DPRD dan dapat saja hubungannya menjadi sangat timpang karena pengalaman penyelenggaraan pemerintahan dan pendidikan berbeda (Gaffar, 2000:42).

Dengan demikian, implikasi dari penerapan UU No.22 Tahun 1999 pada hakikatnya membawa perubahan dalam paradigma penyelenggaraan pemerintahan termasuk pula dalam format hubungan eksekutif dan legislatif di daerah. Implikasi yang ditimbulkan dapat berdimensi positif atau negatif tergantung pada proses demokrasi yang berlangsung di tingkat lokal.

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan adalah metode ekplanasi survei dengan menggunakan pendekatan kualitatif, sedangkan teknik pengumpulan data meliputi observasi, wawancara, dan *focus group discussion*.

Wawancara dilakukan terhadap mantan anggota Panitia Khusus DPRD Propinsi Jawa Barat yang bertugas membahas Laporan Pertanggungjawaban Gubernur Tahun 2001, sebanyak 46 orang. Selain itu untuk menambah informasi, dilakukan pula pengumpulan data sekunder yang berkaitan dengan proses pembahasan Laporan Pertanggungjawaban Gubernur.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **PROSES PENYUSUNAN LAPORAN PERTANGGUNGJAWABAN AKHIR TAHUN ANGGARAN 2001 GUBERNUR PROPINSI JAWA BARAT**

Mekanisme penyusunan Laporan Pertanggungjawaban diatur dalam instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Dalam peraturan ini dikemukakan bahwa setiap instansi pemerintah eselon 2 setiap tahun harus menyusun Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang dilaporkan kepada pimpinan dan pihak *stakeholders*, antara lain DPRD legislatif daerah.

Penyusunan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah harus dimulai dengan penyusunan perencanaan strategis (Renstra) yang selanjutnya pelaksanaan kegiatan dengan menghasilkan *output*, *outcome*, *benefit*, dan berdasarkan evaluasi indikator kinerja dan standar yang ditentukan. Untuk Propinsi Jawa

**Implikasi Penerapan Kebijakan Otonomi Daerah terhadap Hubungan Eksekutif dengan Legislatif Daerah (Studi Proses Penyampaian Laporan Pertanggungjawaban Tahunan Kepala Daerah di Propinsi Jawa Barat) (Diharna dkk.)**

---

Barat, Rencana Strategis ini telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat No. 1 Tahun 2001. Rencana Strategis tersebut dimaksudkan sebagai upaya untuk mengarahkan seluruh dimensi kebijakan pembangunan di Propinsi, Kabupaten/Kota, sektoral, lintas sektoral dan lintas daerah serta dijadikan pedoman umum dan arahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat.

Proses alur perumusan Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah secara umum harus dimulai dengan Perencanaan Strategis Daerah yang dijabarkan dalam Perencanaan Strategis Dinas/Biro-Setda/Lembaga Teknis dan hasil pelaksanaan kegiatan instansi tersebut dituangkan dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). LAKIP inilah yang menjadi bahan masukan dalam penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dengan mengacu pada Renstra yang telah disusun.

Hingga saat ini belum adanya petunjuk perumusan yang baku tentang Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah termasuk standar kinerja yang harus mengacu pada indikator kinerja Laporan Pertanggungjawaban seperti aspek : (1) dampak; (2) manfaat; (3) hasil; (4) keluaran; (5) masukan (PP No. 108 Tahun 2000 Penjelasan Pasal 5) dengan menggunakan analisis kualitatif maupun kuantitatif, maka diperlukan perumusan yang komprehensif yang dipersepsikan relatif sama dari semua pihak yang terkait. Karena belum adanya standar penilaian yang baku maka digunakan standar pencapaian kinerja dan melakukan evaluasi kinerja.

Laporan akuntabilitas kinerja tahunan dari setiap daerah kabupaten/kota disampaikan kepada Gubernur dengan tembusan kepada Kepala Perwakilan Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan. Berdasarkan laporan akuntabilitas dari setiap daerah kabupaten dan kota itulah disusun laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran yang meliputi pelaksanaan kebijakan dan kinerja keuangan dalam tiga bidang kerja, yakni pemerintahan; ekonomi dan pembangunan; serta kesejahteraan rakyat.

**PROSES PEMBAHASAN LAPORAN PERTANGGUNGJAWABAN AKHIR TAHUN ANGGARAN 2001 GUBERNUR PROPINSI JAWA BARAT OLEH DPRD**

Pembahasan Laporan Pertanggungjawaban Gubernur di tingkat DPRD menjadi tugas dari Panitia Khusus Pembahasan Laporan Pertanggungjawaban Gubernur. Panitia Khusus ini dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan DPRD Propinsi Jawa Barat (No.120.04/Kep.Pim-15/2002 tanggal 18 April 2002) dengan tugas utamanya adalah melakukan pendalaman atas Laporan Pertanggungjawaban Gubernur selama menjalankan roda pemerintahan Propinsi Jawa Barat tahun 2001. Hasil kerja Panitia Khusus ini selanjutnya akan menjadi acuan dalam Sidang Paripurna untuk menerima atau menolak Laporan Pertanggungjawaban Gubernur Akhir Tahun 2001.

Selanjutnya dalam pelaksanaan tugasnya, Panitia Khusus dibagi ke dalam panitia kecil dengan tugas melakukan perumusan akhir hasil kerja panitia khusus.

Panitia kecil ini dipimpin oleh 2 orang koordinator kelompok yang bertugas mengkoordinasi kerja 2 kelompok pembahasan, yakni : (1) Kelompok pembahasan kinerja : terdiri dari 1 orang ketua dan 8 orang anggota; dan (2) Kelompok pembahasan perhitungan anggaran : terdiri dari 1 orang ketua dan 6 orang anggota.

Komposisi Panitia Khusus ini mencerminkan perwakilan dari setiap fraksi yang ada di DPRD Propinsi Jawa Barat. Hal ini dapat memberi peluang bagi fraksi untuk berperan dalam menilai Laporan Pertanggungjawaban yang disampaikan Gubernur. Proporsi keterwakilan fraksi dalam Panitia Khusus ditetapkan berdasarkan jumlah kursi yang diraih partai dalam DPRD. Dengan demikian, partai dengan jumlah kursi terbanyak akan memperoleh proporsi terbesar pula. Namun untuk menjamin keterwakilan maka setiap fraksi terwakili dalam Panitia Khusus.

Pengumpulan data yang diperlukan untuk menyusun pembahasan dan penilaian LPJ dilakukan melalui rapat-rapat kerja dengan eksekutif dan kunjungan kerja ke empat wilayah (Bogor, Purwakarta, Priangan dan Cirebon) untuk meninjau realisasi proyek-proyek Pemerintah Propinsi. Data dan informasi yang diperoleh melalui rapat-rapat kerja dengan eksekutif merupakan bahan awal yang harus dilihat kenyataannya di lapangan, karena itu, sumber penilaian Pansus juga dilengkapi dengan kunjungan kerja dalam rangka melakukan *cross check* antara materi laporan dengan realisasinya juga untuk melengkapi data atau informasi yang dirasakan kurang lengkap diperoleh pada saat rapat kerja.

Secara substantif nota pengantar Pertanggungjawaban Gubernur Jawa Barat di bidang pelaksanaan APBD telah menggambarkan realisasi APBD berdasarkan perhitungan dan gambaran sistem administrasi keuangan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Dari aspek manajemen, Pansus menilai perlunya ditingkatkan koordinasi antar unit kerja, Dinas, Badan dan Lembaga dengan pengelola keuangan sehingga terhindar dari adanya perbedaan penjelasan terhadap data yang sulit dipertanggungjawabkan.

APBD 2001 ditetapkan sebelum ditetapkannya Renstra Jawa Barat, sehingga dalam perjalanannya masih terjadi adanya kekurangan sesuaian antara program proyek dengan sasaran renstra sebagai tolok ukur yang harus dijadikan pedoman oleh Dinas, Badan dan Lembaga. Dari hasil evaluasi yang divalidasi oleh kenyataan di lapangan dapat dikemukakan bahwa dari seluruh proyek yang dilaksanakan oleh APBD 2001, ternyata tingkat keberhasilan baru mencapai 73,76% yang sesuai dengan Renstra Jawa Barat. Sedangkan 26,24% kurang sesuai dengan Renstra Jawa Barat.

Sebagian besar responden berpendapat bahwa realisasi program kerja sudah cukup sesuai dengan target. Namun, masih banyak program yang tidak bisa dilaksanakan secara baik sehingga perlu perbaikan dan penyempurnaan Ditinjau dari tolok ukur dampak kinerja pemerintah daerah terhadap kondisi makro yang ingin dicapai, semua responden berpendapat dampaknya sedang karena masih ada program-program yang belum berhasil mencapai sasaran yang dikehendaki

akibat berbagai kendala. Sementara itu ditinjau dari manfaat yang dirasakan masyarakat dan tingkat pencapaian kinerja, masih ada beberapa responden yang menilai kurang meskipun jumlahnya tidak sebanyak yang berpendapat cukup. Responden yang menilai kurang beralasan bahwa seringkali kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Propinsi berbenturan dengan arogansi semangat otonomi daerah dari kabupaten/kota karena kewenangan propinsi yang dibatasi.

Secara khusus, penilaian terhadap kinerja bidang pemerintahan meliputi munculnya berbagai pranata dan aturan hukum yang harus segera dipersiapkan dalam menunjang pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999. Hal ini menimbulkan persoalan kesiapan aparat dan masyarakat dalam menyikapinya. Perbedaan kepentingan pemerintah propinsi dan kabupaten/kota melibat berbagai produk hukum yang muncul menyebabkan munculnya pertentangan di masyarakat, meski demikian Pansus dapat memahami bahwa akibat dari situasi ini telah dapat menimbulkan dinamika berkembangnya wacana demokrasi di tengah masyarakat.

#### IMPLIKASI PENYAMPAIAN LAPORAN PERTANGGUNGJAWABAN AKHIR TAHUN ANGGARAN GUBERNUR TERHADAP HUBUNGAN EKSEKUTIF DENGAN LEGISLATIF DI PROPINSI JAWA BARAT

Penilaian DPRD terhadap laporan yang disampaikan Gubernur meliputi penilaian terhadap perhitungan APBD 2001 dan penilaian terhadap kinerja gubernur di bidang pemerintahan, ekonomi pembangunan, dan kesejahteraan rakyat. Pada sidang paripurna, DPRD memutuskan untuk menerima Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran 2001 dengan sejumlah catatan untuk diperbaiki oleh Gubernur. Perbaikan ini perlu dilakukan karena masih ada sejumlah kekurangan dalam pelaksanaan kinerja.

Dalam merekomendasi basil kinerja terhadap Laporan Pertanggungjawaban mengacu pada mekanisme hasil kajian yang mendalam dan komprehensif dengan menggunakan indikator dan standar kinerja yang telah diterima secara umum, yakni kesesuaian antara target dengan hasil yang dicapai. Akan tetapi, penjabaran lebih lanjut mengenai aspek-aspek apa saja yang dinilai dan bagaimana kategori penilaian (*scoring*) dari indikator-indikator tersebut tidak jelas dan multiinterpretatif.

Semua responden yang diwawancarai berpendapat bahwa indikator-indikator yang digunakan untuk menilai LPJ, seperti aspek dampak, manfaat, hasil, keluaran, dan masukan sudah memadai tapi indikator-indikator itu harus dioperasionalkan lagi ke dalam tolok ukur yang jelas sehingga mudah dipahami. Selain itu, ada juga tolok ukur lain yang harus diperhitungkan seperti efisiensi kinerja, keseriusan aparat pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang sudah ditetapkan serta aspek peran serta atau partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program. Demi terwujudnya efisiensi kinerja maka perlu ada perbandingan yang jelas antara *input* (alokasi dana yang disediakan untuk suatu program) dengan *output* atau *outcomes* (hasil yang ingin dicapai) dalam satu tahun anggaran. Kejelasan tolok ukur ini penting agar penilaian LPJ tidak semata-

mata didasarkan pada komparasi target dengan realisasi atau pada proporsi anggaran rutin terhadap anggaran pembangunan. Namun juga harus berorientasi pada hasil yang ingin dicapai atau seberapa besar manfaat yang dirasakan masyarakat.

Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran disajikan dalam bentuk deskriptif dengan metode komparasi antara target dengan realisasi. Keberhasilan pelaksanaan program ditentukan oleh selisih antara target dengan pencapaian. Tolok ukur semacam ini sangat bias sehingga harus ada suatu rentang interval yang disepakati bersama bahwa suatu besaran persentase itu termasuk kategori berhasil, kurang berhasil, memenuhi target, gaga, gagal sekali.

Bias dalam penilaian Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran Kepala Daerah juga bahkan dapat menimbulkan perbedaan penilaian antara anggota DPRD dengan partainya. Perbedaan persepsi ini tampak dari dikeluarkannya instruksi dari DPW Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) Jawa Barat agar anggotanya menolak Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran 2001. sebagai bentuk rasa tanggung jawab kepada masyarakat Jawa Barat. Pada saat Sidang Paripurna, anggota Fraksi PKB di DPRD Jawa Barat justru menyatakan menerima dengan beberapa catatan laporan yang disampaikan Gubernur.

Perbedaan penilaian ini diperkuat dengan pernyataan bahwa yang paling mengetahui kinerja Gubernur adalah fraksi (atau DPRD) sehingga pihak luar, seperti partai politik, tidak mampu memberikan penilaian yang valid. Pernyataan ini semakin memperkuat indikasi kurangnya keterlibatan dan ruang partisipasi bagi komponen masyarakat lain untuk turut menilai laporan pertanggungjawaban yang disampaikan kepala daerah.

Di sisi lain, fenomena ini menyiratkan bahwa Dewan Pimpinan Partai Politik masih turut berperan dalam menyusun penilaian LPJ di tingkat fraksi. Meskipun demikian, sebagian besar responden berpendapat Dewan Pimpinan Partai Politik hanya kadang-kadang saja berperan, yakni sebatas memberikan informasi tentang perlu adanya penilaian yang cermat terhadap LPJ yang disampaikan melalui forum rapat antar Fraksi dengan pimpinan partai. Beberapa responden menguraikan bahwa pimpinan partai politik juga berperan dalam mengarahkan kebijakan fraksi yang dilakukan dengan memanggil dan memperhatikan seluruh laporan fraksi dan menguraikan aspirasi masyarakat yang berkembang sebagai bahan masukan bagi keputusan fraksi. Akan tetapi, hal ini tidak bersifat mengikat dan hanya dilakukan apabila ada isu-isu tertentu yang penting. Ketidakjelasan standar penilaian ini tampak dari pandangan umum yang disampaikan oleh fraksi-fraksi DPRD pada saat pembahasan Laporan Pertanggungjawaban. Setiap fraksi memberikan penilaian terhadap satu atau beberapa bidang kerja tertentu yang sifatnya kasuistik dan tidak menyeluruh.

Sebagian besar responden menjawab bahwa yang menjadi tolok ukur utama penilaian fraksi terhadap LPJ adalah pelaksanaan APBD sesuai dengan PP No. 105 dan 108 Tahun 2000 serta kebijakan-kebijakan pemerintah yang dituangkan

**Implikasi Penerapan Kebijakan Otonomi Daerah terhadap Hubungan Eksekutif dengan Legislatif Daerah (Studi Proses Penyampaian Laporan Pertanggungjawaban Tahunan Kepala Daerah di Propinsi Jawa Barat) (Diharna dkk.)**

---

dalam program-program sesuai dengan APBD. Responden lainnya menjawab bahwa pelaksanaan proyek fisik, non fisik, ataupun penanganan kasus-kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme menjadi salah satu tolok ukur utama yang digunakan fraksinya dalam menilai kinerja eksekutif.

Penilaian tersebut tidak mencakup masalah yang secara nyata terjadi di masyarakat sehingga komponen-komponen masyarakat yang kemudian menyampaikan kritik terhadap hasil penilaian DPRD. Kenyataan ini menunjukkan bahwa penilaian Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran yang disampaikan oleh Kepala Daerah hanya menggambarkan interaksi antara DPRD dengan Kepala Daerah sementara komponen masyarakat kurang dilibatkan.

Fenomena lain yang menarik adalah ada kecenderungan posisi legislatif lebih dominan dalam proses penyampaian LPJ. Hal ini tampak dari adanya pernyataan dari salah satu fraksi untuk menarik kembali penilaiannya dalam jangka waktu tertentu apabila kinerja eksekutif dinilai tidak membaik. Pernyataan ini sebenarnya tidak pada tempatnya karena penilaian terhadap LPJ Akhir Tahun Anggaran, dalam arti apakah laporan tersebut diterima, diterima dengan perbaikan atau ditolak, merupakan keputusan kolektif DPRD bukan semata keputusan fraksi. Selain itu, jangka waktu yang diberikan bagi eksekutif untuk melakukan perbaikan kinerja adalah satu tahun yang kemudian dievaluasi kembali oleh DPRD dalam penyampaian LPJ Akhir Tahun Anggaran berikutnya. Jangka waktu 30 hari sebagaimana dimaksud dalam PP No. 108 Tahun 2000 diberikan pada Kepala Daerah untuk memperbaiki dokumen laporan pertanggungjawaban yang disampaiakannya dan bukan untuk memperbaiki kinerjanya.

Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran berfungsi sebagai media untuk menilai kinerja eksekutif selama satu tahun anggaran sehingga sesungguhnya tidak dimaksudkan sebagai media untuk menjatuhkan kepala daerah. Penolakan Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran dimungkinkan apabila kinerja kebijakan dan keuangan eksekutif secara nyata bertentangan dengan realisasinya. Akan tetapi, konsep ini dalam pelaksanaannya sangat ditentukan oleh pemahaman anggota DPRD tentang maksud dan fungsi LPJ Akhir Tahun Anggaran.

Berdasarkan hasil penelitian, sebagian besar responden memandang perlu adanya kesepahaman baru dalam bentuk komitmen bersama terhadap Rencana Strategis yang telah ditetapkan. Komitmen ini harus senantiasa diperbaharui karena pada dasarnya merupakan kontrak politik antara eksekutif dan legislatif yang secara konkret diwujudkan dalam APBD.

## SIMPULAN DAN SARAN

### Simpulan

Berdasarkan analisis atas data. sebagaimana diuraikan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Proses penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran 2001 didasarkan pada indikator-indikator yang telah ditetapkan dalam Rencana Strategis Propinsi Jawa Barat, yang meliputi pelaksanaan, hasil yang dicapai, masalah, dan upaya pemecahan yang dilakukan untuk bidang-bidang kerja pemerintahan, ekonomi dan pembangunan serta kesejahteraan rakyat sesuai dengan alokasi APBD 2001. Untuk keperluan penyusunan laporan maka setiap Dinas, Badan dan Lembaga yang termasuk dalam ketiga bidang kerja tersebut harus menyusun Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Dengan demikian, Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran pada dasarnya merupakan cerminan dan akumulasi dari kinerja masing-masing Dinas, Badan dan Lembaga di Propinsi Jawa Barat.
2. Proses pembahasan Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran dalam rapat-rapat DPRD dievaluasi melalui pembahasan oleh Panitia Khusus yang bertugas melakukan pengkajian mendalam melalui telaah obyektif baik yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif dengan menggunakan sumber data dokumenter, hasil peninjauan lapangan, dan hasil dialog dengan pihak eksekutif, yang terdiri dari Gubernur, para wakil Gubernur, para Kepala Dinas, Badan, dan Lembaga serta para pelaksana teknis kebijakan Gubernur. Sementara Sumber data yang sifatnya sekunder diperoleh dari laporan nota-nota komisi DPRD Propinsi Jawa Barat dari Komisi A sampai dengan Komisi F yang dianggap mempunyai nilai strategis dan akurasi datanya dapat dipertanggungjawabkan.
3. Implikasi penyampaian Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran Gubernur terhadap hubungan eksekutif dan legislatif di Propinsi Jawa Barat menunjukkan dominasi DPRD dalam menentukan diterima atau tidaknya laporan pertanggungjawaban tersebut yang kemudian berimplikasi pada kedudukan dan masa jabatan gubernur. Sementara penilaian terhadap laporan tersebut masih bersifat subyektif dan bias karena belum adanya pemahaman dan kesepakatan antara eksekutif dan legislatif mengenai standar penilaian dan *scoring* penilaian sehingga penilaian sangat dipengaruhi oleh gaya kepemimpinan, latar belakang pengalaman politik dan pemerintahan serta kepentingan-kepentingan politik, baik dari legislatif maupun eksekutif. Penyampaian LPJ Akhir Tahun Anggaran kemudian hanya menjadi media interaksi antara legislatif dan eksekutif sementara partisipasi publik sangat terbatas sehingga kurang mewujudkan akuntabilitas pada publik tetapi lebih akuntabilitas pada legislatif.

## Saran

Berdasarkan simpulan itu ada beberapa saran untuk mewujudkan kemitraan yang sejajar antara eksekutif dan legislatif dalam penyampaian laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran antara lain:

1. Perlu ada persamaan persepsi pemahaman di kalangan eksekutif dan legislatif mengenal makna serta fungsi Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran yang merupakan media untuk mengontrol kinerja eksekutif selama satu tahun anggaran dan bukan sebagai alat untuk menjatuhkan kepala daerah. Untuk itu, perlu dilakukan :
  - 1) Dialog antara eksekutif dan legislatif untuk merumuskan mekanisme, ruang lingkup, dan tolok ukur penyusunan dan penilaian LP J sehingga mekanisme penilaian tidak hanya didasarkan pada perbandingan antara target dengan realisasi tapi juga memperhitungkan proses atau beban kerja juga alokasi biaya bagi masing-masing program serta disesuaikan dengan kondisi daerah.
  - 2) Perumusan mekanisme, ruang lingkup, indikator, dan standar kinerja harus mengikutsertakan semua pihak yang terkait, baik dari kalangan eksekutif, legislatif, tenaga ahli dari kalangan praktisi maupun akademisi, pemantau independen serta masyarakat.
  - 3) Dalam Peraturan Daerah mengenai Tata Cara Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah harus ditegaskan bahwa LPJ merupakan laporan evaluasi kinerja dan perbaikan yang disarankan DPRD merupakan perbaikan kinerja bukan perbaikan penulisan dokumen LPJ.
  - 4) Dibuat suatu daftar check list yang memuat indikator-indikator penilaian yang sudah dioperasionalkan untuk mempermudah penilaian secara menyeluruh dan komprehensif terhadap seluruh bidang kerja.
  - 5) Beberapa tolok ukur yang juga harus dipertimbangkan adalah efisiensi kinerja yang berorientasi pada *output* atau *outcomes*, dalam arti membandingkan antara *input* (jumlah alokasi APBD) dengan *output/outcomes* (manfaat yang ingin dicapai atau dirasakan oleh masyarakat).
2. Menentukan standar penilaian LPJ dalam bentuk rentang interval *scoring* sehingga secara kuantitatif penilaian tersebut menjadi obyektif. Sementara secara kualitatif, evaluasi kinerja eksekutif harus dilihat dalam rentang waktu yang terus berkelanjutan untuk memonitor sejauhmana eksekutif telah memperbaiki kinerjanya.

Dewan harus mengawasi apakah masukan atau perbaikan yang disampaikan pada tahun anggaran 2001 telah dilaksanakan melalui pelaporan pada tahun anggaran berikutnya.
3. Memperluas ruang partisipasi publik bagi berbagai elemen masyarakat untuk turut memberikan penilaian terhadap LPJ, antara lain melalui :

- 1) Membuka jalur komunikasi dalam bentuk polling di media massa.
- 2) DPRD mengadakan temu langsung dengan masyarakat yang menjadi sasaran pelaksanaan program untuk memperoleh data otentik mengenai keberhasilan atau kegagalan program.
- 3) DPRD membuka kotak aspirasi untuk menampung masukan, keluhan, maupun kritik dari masyarakat terhadap proses pembahasan LPJ.
- 4) Transparansi selama sidang-sidang pembahasan LPJ melalui pemberitaan di media massa.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aziz, Yaya M. Abdul. *Politik Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Harian Umum Pikiran Rakyat, 18 November 2000.
- Gaffar, Afan. *Kebijaksanaan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di Masa Mendatang*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif WACANA, Edisi 5 Tahun II, 2000.
- Koswara, E. *Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999: Suatu Telaahan menyangkut Kebijakan, Pelaksanaan dan Kompleksitasnya*, Jurnal Analisis CSIS, No. 1 Tahun XXIX/2000.
- Lay, Cornelis. *Pemberdayaan Lembaga-lembaga Legislatif Daerah dalam rangka Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif WACANA, Edisi 5 Tahun II, 2000.
- Perwira, Indra. *Pemberdayaan DPRD. Sebuah Jalan Panjang*, Harian Umum Pikiran Rakyat, 6 Maret 2000.
- Roskin, Michael G., Robert L. Cord, James A. Medeiros, Walter S. Jones. 1994. *Political Science .An .Introduction*. New Jersey: Prentice Hall.
- Saleh, Firdaus. 2001. *Diperlukan Standar Kinerja dalam Menilai Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Tahunan Kepala Daerah sebagai Akuntabilitas kepada Masyarakat melalui DPRD*. Makalah. Balitbangda Propinsi Jawa Barat.
- Syaukani, HR, dkk. 2002. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar kerja sama dengan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan.
- UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- PP No. 108 Tahun 2001 tentang Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah.
- Instruksi Presiden (Inpres) No.7 Tahun 1.999 tentang Laporan Akuntabilitas Kinerja Lembaga Pemerintah
- Pikiran Rakyat, 3 dan 8 Agustus 2002.