

# **IMPLEMENTASI LAPORAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH (LPPD) PADA SEKRETARIAT DAERAH MINAHASA SELATAN**

Oleh:

**Henry Nelson Momuat<sup>1</sup>, Jetty E.H Mokat<sup>2</sup>, Fitri H. Mamonto<sup>3</sup>**

## **ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi LPPD di Sekretariat Daerah Minahasa Selatan, serta hambatan yang ditemui dalam proses implementasinya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data yaitu melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa proses penyusunan LPPD di Sekeretariat Daerah Kabupaten Minahasa Selatan belum sesuai dengan target yang ditetapkan, sehingga hasil yang dicapai tidak maksimal. Hal dipengaruhi oleh beberapa hal yaitu: kurang tersedianya data yang sesuai format, kurangnya komitmen dan motivasi pegawai, kompetensi SDM, kurangnya koordinasi dan komunikasi, serta penilaian atas hasil kerja. Terdapat beberapa faktor yang menghambat selama proses penyusunan LPPD di Sekretariat Daerah Minahasa Selatan, yaitu: komunikasi/informasi yang kurang efektif, sumber daya pegawai maupun peralatan yang terbatas, kurangnya koordinasi antara penyusun LPPD di tiap Bagian dan belum tersedianya SOP penyusunan LPPD pada tiap Bagian serta belum dilakukannya pemberian reward dan punishment.

**Kata Kunci : Implementasi, LPPD, Minahasa Selatan**

## ***Implementation of Local Government Implementation Reports (LPPD) at the South Minahasa Regional Secretariat***

By:

**Henry Nelson Momuat, Jetty Erna Hilda Mokat, Fitri H. Mamonto**

## **ABSTRACT**

*This study aims to describe and analyze the implementation of the LPPD in the Secretariat of the South Minahasa Region, as well as the obstacles encountered in the implementation process. This study uses a qualitative approach to data collection techniques, namely through interviews, observation and documentation. This study concludes that the process of preparing LPPD in the Regional Secretariat of South Minahasa Regency is not in accordance with the targets set, so that the results achieved are not optimal. This is influenced by several things, namely: the lack of data in accordance with the format, the lack of commitment and motivation of employees, HR competencies, lack of coordination and*

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Administrasi Negara Pascasarjana Universitas Negeri Manado

<sup>2</sup> Komisi Pembimbing

<sup>3</sup> Komisi Pembimbing

*communication, as well as an assessment of work results. There are several factors that hampered during the process of drafting LPPD in the South Minahasa Regional Secretariat, namely: ineffective communication / information, limited employee resources and equipment, lack of coordination between LPPD compilers in each Section and the unavailability of SOPs for the preparation of LPPD in each Section and the reward and punishment has not been done yet.*

**Keywords: Implementation, LPPD, South Minahasa**

## **PENDAHULUAN**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, dengan berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang meliputi kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsional, professional, akuntabilitas, efisien, efektifitas, dan keadilan. Sedangkan asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah. Melalui otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 69 Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa kepala daerah mempunyai kewajiban untuk menyampaikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD), Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban (LKJP), dan Ringkasan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada masyarakat.

Untuk memenuhi kewajiban konstitusional tersebut, setiap akhir tahun anggaran disusun Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kabupaten Minahasa Selatan yang menggambarkan perkembangan pelaksanaan pembangunan. LPPD Kabupaten Minahasa Selatan memuat capaian kinerja penyelenggaraan daerah dan tugas pembantuan. LPPD kabupaten disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan di gunakan sebagai bahan evaluasi dan pembinaan penyelenggaraan pemerintah daerah oleh pemerintah pusat.

Dalam pelaksanaan penyusunan LPPD banyak kendala yang muncul yang mengakibatkan penyusunan LPPD menjadi tidak maksimal. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Sekretariat Daerah Kabupaten Minahasa Selatan serta faktor-faktor yang menghambat proses penyusunannya.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Kebijakan Publik**

Kebijakan publik atau yang dikenal dengan sebutan public policy merupakan salah satu dari core function dalam studi Ilmu Administrasi Negara. Paradigma yang selama ini berkembang pada umumnya sering

mempersiapkan kebijakan publik identik dengan peraturan yang sifatnya tertulis dan administratif. Kebijakan, menurut James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17), adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Istilah kebijakan publik lebih sering dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan pemerintah. Sedangkan menurut Richard Rose dalam Dunn (1998: 109) mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak), yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah. Pendapat Edwads III dan Sharkansky dalam Islamy (2009: 18) yang menyatakan bahwa “Kebijakan Negara adalah suatu tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah”, sehingga suatu kebijakan tidak hanya suatu tindakan yang diusulkan tetapi juga yang tidak dilaksanakan.

Berdasarkan pengertian-pengertian kebijakan publik di atas, maka disimpulkan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan pemerintah yang bersifat mengatur dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat dan mempunyai tujuan tertentu, berorientasi kepada kepentingan publik (masyarakat) dan bertujuan untuk mengatasi masalah, memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat.

## **B. Konsep Implementasi Kebijakan**

Tujuan dari kebijakan publik yang telah formulasikan dapat dicapai melalui pelaksanaan kebijakan tersebut atau diistilahkan dengan implementasi kebijakan atau dengan kata lain implementasi adalah tindakan yang dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan.

Menurut Kamus Webster dalam Wahab (2004: 64) : implementasi → “to implementation” (mengimplementasikan) berarti “to provide means for carrying out” (menyediakan alat bantu atau sarana untuk melaksanakan sesuatu); “to give practical effect to” (menimbulkan dampak / berakibat sesuatu). Menurut Lester dan Stewart dalam Agustino (2016: 186) mengatakan bahwa: Implementasi kebijakan sebagai tahap penyelenggaraan kebijakan segera setelah ditetapkan menjadi undang-undang. Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2016: 196) menjelaskan bahwa: Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan.

Berdasarkan definisi diatas maka implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai suatu tindakan untuk melaksanakan kebijakan melalui sarana yang disediakan dalam rangka menimbulkan suatu dampak berdasarkan tujuan kebijakan tersebut.

## **C. Model-Model Implementasi Kebijakan**

### *1. Model Van Meter dan Van Horn*

Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Ada 6 variabel yang mempengaruhi kebijakan publik yaitu: 1) Standar dan

sasaran kebijakan; 2) Sumberdaya; 3) Hubungan antar organisasi; 4) Karakteristik agen pelaksana. 5) Disposisi implementor; 6) Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi.

2. *Model Mazmanian dan Sabatier*

Model yang kedua ini mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan, yang diklasifikasikan ke dalam tiga variabel, yaitu: 1) Variabel Independen; 2) Variabel Intervening; 3) Variabel Dependen.

3. *Model Hogwood dan Gunn*

Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna, maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu, yaitu: 1) Kondisi eksternal tidak akan menimbulkan masalah yang besar; 2) Apakah sudah tersedia sumberdaya yang cukup memadai; 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar memadai; 4) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal; 5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya; 6) Hubungan saling ketergantungan harus kecil; 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan; 8) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat; 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna; 10). Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

4. *Model Grindle*

Model ini menuturkan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada Content of Policy (isi kebijakan) dan Context of Implementation (konteks implementasinya), selain dipengaruhi oleh kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup

Isi kebijakan yang dimaksud meliputi:

5. *Model Edward*

George Edward III dalam Widodo (2010: 96-110) menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, resource, disposition or attitudes, dan beureucratic structures*.

## **METODE PENELITIAN**

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang lebih menekankan pada pengamatan fenomena dan lebih meneliti ke substansi makna dari fenomena tersebut. Pada pendekatan ini, prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang yang diamati dan perilaku yang diamati. Menurut Lexy J. Moleong (2013:6), metode penelitian kualitatif adalah suatu riset yang bermaksud untuk memahami fenomena yang dialami oleh subjek penelitian. Misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain, secara holistic, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah. Sedangkan menurut Sugiyono (2009:15), metode penelitian kualitatif adalah

penelitian yang digunakan untuk menyelidiki, menemukan, menggambarkan, dan menjelaskan kualitas atau keistimewaan dari pengaruh sosial yang tidak dapat dijelaskan, diukur atau digambarkan melalui pendekatan kuantitatif.

Istilah penelitian kualitatif menurut Kirk dan Miller (dalam Nasution 2003: 23) mendefinisikan bahwa metodologi penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kaitannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya. Untuk itu, peneliti perlu membekali dirinya dengan pengetahuan yang memadai terkait permasalahan yang akan ditelitinya.

Fokus penelitian bersifat tentatif seiring dengan perkembangan penelitian. Moleong (2004:237) menyatakan bahwa fokus penelitian dimaksudkan untuk membatasi studi kualitatif, sekaligus membatasi penelitian guna memilih data yang relevan dan yang baik. Dalam penelitian ini, peneliti memfokuskan penelitian pada bagaimana proses penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Sekretariat Daerah Minahasa Selatan serta hambatan yang ditemui dalam proses penyusunannya.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **1. Proses Penyusunan LPPD di Sekretariat Daerah Minahasa Selatan**

Di Kabupaten Minahasa Selatan, untuk penyusunan LPPD dilaksanakan oleh Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Minahasa Selatan. Tugas penyusunan LPPD ini terbagi pada 2 tingkatan laporan yaitu: 1) LPPD tingkat perangkat daerah Sekretariat Daerah, yang mempunyai sumber data dari seluruh Bagian yang ada di Setdakab, dan 2) LPPD tingkat Kabupaten Minahasa Selatan, yang mempunyai sumber data dari seluruh Perangkat Daerah yang ada di Kabupaten Minahasa Selatan.

Penelitian ini berusaha untuk menganalisis implemmentasi LPPD di Sekretariat Daerah Kabupaten Minahasa Selatan, dalam hal ini terkait dengan proses penyusunan LPPD yang dilaksanakan oleh seluruh Bagian yang ada, dan hasilnya diserahkan kepada Bagian Pemerintahan untuk diolah dan disatukan menjadi laporan utuh sebagai bahan penyusunan LPPD tingkat Kabupaten Minahasa Selatan. Namun dalam proses penyusunan LPPD ini ditemui banyak kendala yang mengakibatkan proses penyusunan menjadi terhambat dan membutuhkan waktu panjang dan tenaga yang lebih besar dari yang seharusnya. Berdasarkan data dan hasil penelitian dapat, diketahui bahwa pada dasarnya proses penyusunan LPPD mengikuti tahapan sesuai dengan ketentuan yang ada, mulai dari permintaan data, pengumpulan data dan pengolahan data, tetapi proses penyusunan LPPD yang belum sesuai target yang ditetapkan masih juga terjadi. Hal ini lebih disebabkan kurang/tidak tersedianya data yang dibutuhkan/diminta, akibatnya masih banyak data yang dimasukkan ke Bagian Pemerintahan yang belum sesuai dengan format permintaan. Apalagi jika data yang diminta tidak sesuai dengan tupoksi penyusun di Bagian akibatnya data yang dimasukkan asal-asalan, bahkan ada bagian tidak dimasukkan sama sekali.

Kesalahan pemasukan data ini lebih banyak disebabkan karena ketidakpahaman para penyusun terhadap data yang diminta dan kurangnya komunikasi antara pimpinan bagian/bidang, penyusun dan pihak terkait. Oleh

karena itu perlu meningkatkan komunikasi antara para penyusun dengan Bagian Pemerintahan agar supaya tidak terjadi kesalahan pemasukan data. Komunikasi merupakan salah satu unsur yang turut menentukan keberhasilan suatu organisasi.

Menurut Leonard D. White dalam Syafiie dan Welasari (2015:187), bahwa “koordinasi adalah penyesuaian diri dari masing-masing bagian, dan usaha menggerakkan serta mengoperasikan bagian-bagian pada waktu yang cocok, sehingga dengan demikian masing-masing bagian dapat memberikan sumbangan terbanyak pada keseluruhan hasil”. Lebih lanjut George Terry menegaskan bahwa unsur-unsur koordinasi adalah: 1) usaha sinkronisasi yang teratur; 2) pengaturan waktu yang terpinpin; c) harmonis; dan 4) tujuan yang ditetapkan” dalam Syafiie dan Welasari (2015: 100). Hal ini mengandung arti bahwa dengan koordinasi, maka akan ada penyelarasan kerjasama antar bidang terkait sehingga memiliki kesamaan fungsi dan pandangan terkait dengan pekerjaan yang harus diselesaikan sehingga harmonisasi hubungan antar pimpinan, bagian serta petugas dapat tercipta bagi tercapainya tujuan.

Pada satu sisi ada juga kesalahan yang sebenarnya sudah diketahui oleh penyusun, tapi mereka sendiri bersikap masa bodoh karena sudah dikejar waktu.” Sehingga apa yang sudah dimasukkan ke Bagian Pemerintahan, dengan alasan nanti bisa diperbaiki kalau ada kesalahan.” Kesalahan pemasukan data ini, bukan hanya pada saat memasukan data mentah, tapi juga pada saat pengolahan data. Banyak bagian yang mencari gampang dengan langsung memasukan data mentah tanpa mengolahnya lebih dahulu, sehingga tentu menyulitkan penyusunan di bagian pemerintahn.

Keadaan tersebut menunjukkan kurangnya komitmen terhadap tugas dan tanggung jawab yang diemban. Padahal yang diharapkan dalam organisasi adalah seorang pegawai memiliki kemampuan bekerja dan berusaha dengan teliti, cermat dan tidak menunda pekerjaan. Karena sebaik apapun Standar Operasional Prosedur (SOP) yang ditetapkan oleh instansi tetapi tanpa adanya komitmen, maka pekerjaan tersebut tidak akan terlaksana sebagaimana yang diharapkan.

Pengolahan data mulai dari tingkat paling bawah sangat penting dilakukan. Jogiyanto (2005: 2), menjelaskan bahwa “pengolahan data adalah manipulasi dari data ke dalam bentuk yang lebih berguna dan lebih berarti, berupa suatu informasi.” Dengan adanya pengolahan data sejak awal, akan membuat distribusi beban kerja menjadi lebih merata dan tidak hanya terpusat di Bagian Pemerintahan yang tentunya akan mempercepat proses penyusunan LPPD.

Tidak bisa dipungkiri, walaupun data yang diminta sudah sesuai dengan tupoksi, namun masih terdapat beberapa data yang masih harus dikumpulkan dai luar kantor bahkan sampai ke kecamatan-kecamatan. Hal ini bisa berakibat penyusunan LPPD menjadi lambat. Hal ini diperparah lagi dengan belum diolahnya data yang diminta di kecamatan. Staf kecamatan kebanyakan memasukan data mentah hasil dari lapangan. Padahal pengolahan data ini membutuhkan sumber daya yang tidak sedikit. Untuk kelancaran penyusunan data di waktu mendatang, sebaiknya diseluruh kecamatan sudah menyediakan data-data yang selalu diminta, bukan hanya untuk penyusunan LPPD tapi juga untuk kepentingan laporan-laporan yang lain.

Jika dikaitkan dengan penyebab adanya data yang salah walaupun sudah diketahui oleh penyusun, dengan alasan sudah dikejar waktu, maka salah satu permasalahan yang timbul adalah terlalu singkatnya waktu yang diberikan untuk penyusunan LPPD. Selama ini tenggang waktu yang diberikan oleh Bagian Pemerintahan adalah selama satu minggu, sebagaimana tercantum dalam SOP penyusunan LPPD.

Pada dasarnya waktu yang ditetapkan seminggu untuk penyusunan LPPD dapat terealisasi, apabila keseluruhan data yang dibutuhkan telah tersedia. Permasalahannya ketika ada permintaan data pada masing-masing bagian, data belum tersedia, sehingga membutuhkan waktu yang panjang untuk mempersiapkan dan mengumpulkan data yang dimaksud. Hal ini menunjukkan bahwa manajemen waktu tidak diberlakukan. Manajemen waktu merupakan proses pengendalian waktu berdasarkan rangkaian kegiatan yang telah direncanakan berdasarkan pertimbangan yang matang terkait dengan kemungkinan yang terjadi dikemudian hari.

Pada saat sekarang ini perkembangan ilmu dan teknologi sangat pesat, dan jika tidak diikuti maka kita akan tertinggal. Pemanfaatan teknologi untuk membantu pekerjaan penyusunan LPPD, mutlak dilakukan agar dapat menambah efektivitas penyusunan laporan. Penggunaan komputer, sudah menjadi hal yang wajib dilakukan oleh seluruh penyusun LPPD. Namun kenyataannya masih ada penyusun LPPD yang belum menguasai penggunaan komputer, terutama aplikasi Microsoft Excel yang selalu digunakan untuk pengolahan data. Bahkan untuk aturan pengetikan angka saja, masih banyak yang salah. Penulis menyarankan agar kedepannya perlu dimasukkan persyaratan menguasai penggunaan komputer untuk penerimaan pegawai baik PNS ataupun THL di lingkungan Pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan.

Sudah menjadi permasalahan klasik di hampir seluruh kantor pemerintah, tentang kurangnya staf PNS yang membantu pekerjaan. Sehingga banyak kantor yang mengangkat Tenaga Harian Lepas untuk membantu pekerjaan PNS. Namun sering ditemui, banyak THL yang diangkat atas dasar nepotisme dan tidak sesuai dengan kualifikasi pekerjaan yang sebenarnya. Akibatnya banyak THL yang menjadi besar kepala karena merasa dilindungi oleh orang yang memasukan dia menjadi THL. Sehingga ketika diminta bantuan oleh penyusun LPPD, banyak yang sering mengabaikannya. Dan walaupun ada, THL ini tidak bisa diharapkan kinerjanya karena memang tidak sesuai dengan kualifikasi pekerjaan. Kedepannya pengangkatan THL sebaiknya disesuaikan dengan kebutuhan dan harus dilakukan tes kompetensi agar mereka yang lulus menjadi THL benar-benar mempunyai kualifikasi yang mumpuni.

Sebagai seorang penyusun LPPD, tentunya yang bersangkutan menguasai apa isi dari laporan tersebut. Sehingga jika diperlukan konfirmasi, dia akan lebih cepat mengerti dan memberikan jawaban terhadap permasalahan yang ada. Tapi banyak dari penyusun LPPD ini, saat akan membawa laporan hanya menugaskan orang lain untuk membawa laporan tersebut ke Bagian Pemerintahan. Padahal saat laporan tersebut masuk, langsung diperiksa dan dievaluasi. Sehingga ketika ada yang perlu dikonfirmasi akan menyulitkan Bagian Pemerintahan karena yang membawa laporan tidak tahu apa-apa. Selain itu jika ada yang salah dan

kemudian dijelaskan kepada yang membawa laporan, belum tentu dia mampu untuk menjelaskan hal yang diminta kepada penyusun LPPD di Bagian. Akhirnya perbaikan laporan yang sebetulnya hanya perlu dilakukan satu kali menjadi harus berkali-kali. Tentu ini akan sangat mengganggu konsentrasi dari tim penyusun di Bagian Pemerintahan.

Pada bagian akhir fokus permasalahan ini disampaikan faktor yang mempengaruhi kinerja penyusunan LPPD, yaitu belum dilakukannya penilaian atas hasil kerja, baik oleh atasan langsung maupun oleh Bupati. Sebagai Kepala Daerah maka Bupati mempunyai hak untuk mengangkat dan memberhentikan jabatan seseorang. Pengangkatan dan pemberhentian seseorang ini akan sangat mempengaruhi kedudukan dan tingkat pendapatan dari seseorang. Dengan kinerja yang baik maka akan mendapatkan penilaian yang baik yang akhirnya akan menempatkan seseorang pada jabatan yang lebih baik. Menurut Hasibuan (2012: 87), penilaian kinerja adalah aktivitas bagi para manajer untuk melakukan evaluasi terhadap tingkah laku berprestasi para karyawan yang dilanjutkan dengan menentukan kebijaksanaan kedepannya. Hal yang berkaitan dengan penilaian kinerja seperti penilaian loyalitas, kejujuran, leadership, teamwork, dedikasi dan partisipasi. Adapun manfaat penilaian kinerja adalah: 1) Memberikan informasi mengenai hasil yang diinginkan dari suatu pekerjaan. 2) Mencegah adanya miskomunikasi terkait kualitas kerja yang diharapkan. 3) Menciptakan peningkatan produktivitas pegawai dikarenakan adanya feedback atau reward bagi pegawai yang berprestasi. 4) Menghargai setiap kontribusi. 5) Menciptakan komunikasi dua arah antara atasan dan bawahan.

Sebagai kesimpulan akhir pada fokus Proses Penyusunan LPPD di Sekretariat Daerah Minahasa Selatan, bahwa proses penyusunan LPPD belum terlaksana secara efektif. Walaupun tahapan dalam penyusunan LPPD dilaksanakan mulai dari penyelenggaraan rapat koordinasi persiapan, penyiapan data kinerja dan data pendukung LPPD setiap Perangkat Daerah, pengumpulan data kinerja dan data pendukung dari Perangkat Daerah, review LPPD oleh Inspektorat Daerah sampai pada penyusunan dokumen laporan LPPD. Tetapi karena data tidak/belum tersedia pada setiap bagian yang menyebabkan waktu penyusunan menghadapi kendala. Hal ini lebih diakibatkan karena tidak/kurang tersedianya data yang dibutuhkan sesuai format pada masing-masing bagian sehingga berakibat pada pengumpulan data yang tidak sesuai target sehingga berdampak pada perampungan dokumen LPPD Padahal seyogyanya data harus dipersiapkan sejak awal terutama setelah tahun anggaran berakhir. Masa waktu tiga bulan mulai dari bulan Januari sampai dengan 31 Maret tidak digunakan secara efektif dan efisien. Hal ini mengakibatkan molornya waktu penyelesaian LPPD. Diperlukan komitmen yang kuat dari seluruh personil yang terlibat dalam penyusunan LPPD ini, agar penyusunan laporan LPPD ini bisa selesai sesuai dengan yang diharapkan.

## **2. Hambatan Pada Proses Penyusunan LPPD di Sekretariat Daerah Minahasa Selatan**

Dalam menjalankan sebuah kebijakan, tahap implementasi adalah tahapan yang penting untuk menentukan apakah kebijakan yang telah disusun oleh pemerintah sudah berhasil sesuai dengan perencanaan. Output dari



kebijakan penyusunan LPPD adalah dihasilkannya buku laporan yang memuat seluruh penyelenggaraan pemerintah daerah yang akan dijadikan dasar evaluasi terhadap kinerja pemerintah daerah oleh pemerintah. Jika output yang diharapkan oleh pemerintah tidak bisa dipenuhi oleh pemerintah daerah, maka implementasi dari penyusunan LPPD dianggap gagal dilaksanakan. Untuk itu perlu diketahui faktor apa saja yang bisa menghambat proses implementasi kebijakan penyusunan LPPD, agar output yang diharapkan bisa berhasil.

Proses penyusunan yang harus melibatkan banyak orang sesuai dengan jumlah perangkat daerah yang ada tentu menimbulkan permasalahan tersendiri, karena untuk mengkoordinasikan begitu banyak orang diperlukan leadership yang kuat dari atasan, agar semua orang bisa bekerja sesuai dengan bidang mereka masing-masing dan semuanya bisa bekerja sama untuk mencapai tujuan organisasi.

Ketika format permintaan data sudah dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri, maka Bagian Pemerintahan sebagai unit yang bertanggung jawab terhadap penyusunan LPPD Kabupaten Minahasa Selatan langsung melakukan pembagian permintaan data sesuai urusan masing-masing perangkat daerah. Proses ini harus dilakukan dengan hati-hati agar tidak terjadi kesalahan permintaan data yang tidak sesuai dengan urusan atau tupoksi perangkat daerah. Sesudah dilakukan pembagian, maka tahap selanjutnya Bagian Pemerintahan harus menyiapkan format baku yang disesuaikan dengan data yang diminta. Format data ini terdiri atas dua bagian yaitu: 1) Format umum yang digunakan oleh seluruh perangkat daerah untuk mengisi data yang sama, dan 2) Format khusus, yang hanya dibuat untuk perangkat daerah tertentu dimana data yang diminta hanya akan diisi oleh perangkat daerah tersebut dan tidak oleh yang lain. Pembuatan format ini dimaksudkan agar seluruh perangkat daerah mempunyai format penulisan yang sama seperti jenis dan ukuran huruf, bentuk tabel dan rumus yang digunakan. Selain itu hal ini juga untuk memudahkan perangkat daerah menyiapkan data karena sudah jelas apa yang diminta.

Sesudah Perangkat Daerah menerima format data yang diperlukan, maka mereka menyiapkan dan mengolah data yang ada untuk disesuaikan dengan format data dari Bagian Pemerintahan. Sesudah itu, Kepala Perangkat Daerah wajib untuk memeriksa dan menandatangani seluruh laporan tersebut sebagai bukti keabsahan dan pertanggung jawaban atas kebenaran laporan yang diberikan. Laporan yang sudah ditandatangani langsung dibawa ke Bagian Pemerintahan untuk langsung diverifikasi sehingga jika masih ada yang kurang atau salah bisa langsung diperbaiki.

Jika data yang dimasukkan sudah valid, maka Bagian Pemerintahan akan memasukan laporan tersebut sesuai dengan pedoman penyusunan LPPD yang dikeluarkan oleh Kemendagri. Penyusunan LPPD bisa dikatakan sudah selesai jika semua data yang diperlukan sudah terkumpul dan sudah diolah sehingga siap disajikan sesuai dengan format yang diminta. Penandatanganan buku laporan LPPD oleh Bupati Minahasa Selatan adalah tahap akhir sebelum buku laporan diserahkan kepada Gubernur Sulawesi Utara.

Jika melihat proses implementasi kebijakan penyusunan LPPD di atas, kelihatannya cukup mudah untuk dilaksanakan. Namun pada pelaksanaannya

banyak sekali hambatan yang muncul, sehingga output yang diharapkan tidak bisa maksimal.

Berdasarkan temuan dan hasil penelitian menunjukkan bahwa yang menjadi faktor penghambat dalam proses penyusunan LPPD adalah: a) Faktor Komunikasi/Informasi; b) Faktor Sumber Daya; c) Faktor Koordinasi; dan d) Faktor Struktur Birokrasi

a. *Faktor Komunikasi/Informasi*

Informasi/komunikasi merupakan adalah suatu proses yang di dalamnya ada pemberi pesan/informasi, ada penerima pesan dan makna dari informasi yang disampaikan. Dengan informasi yang jelas akan menimbulkan saling pengertian antara penyampai dan penerima pesan. Komunikasi dalam organisasi adalah proses melalui mana informasi tersebut disampaikan pada seluruh organisasi, baik pimpinan dengan pimpinan, pimpinan dengan bawahan/pegawai, maupun antar pegawai. Komunikasi menjadi sangat penting karena melalui komunikasi tujuan dapat tercapai dengan adanya kerjasama dengan orang lain.

Menurut Silalahi, komunikasi merupakan proses yang menghubungkan berbagai komponen dari organisasi secara bersama baik secara vertical maupun horizontal dan diagonal (2011: 270). Komunikasi terkait dengan penelitian hal ini masih kurang efektif dilaksanakan. George Edwards III dalam Widodo (2010: 97), mengatakan bahwa komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (policy makers) kepada pelaksana kebijakan (policy implementors). Pembuat kebijakan dalam hal ini adalah Pemerintah RI melalui Kemendagri, sedangkan pelaksana kebijakan adalah Pemerintah Daerah. Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (transimisi), kejelasan informasi (clarity) dan konsistensi informasi (consistency). Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

Dari hasil penelitian, ditemukan bahwa banyak penyusun LPPD Bagian yang malas untuk melakukan konsultasi terkait permasalahan penyusunan ke Bagian Pemerintahan. Sehingga komunikasi tidak berjalan dengan baik yang mengakibatkan informasi tidak bisa sampai kepada penerima dengan tepat. Tidak semua penyusun langsung mengerti dengan permintaan data yang dimaksud. Banyak dari mereka yang bahkan tidak tahu sama sekali bagaimana mencari data yang diminta. Meskipun demikian mereka malas untuk mencari tahu bagaimana menyelesaikan

permasalahan mereka. Van Meter dan Van Horn dalam Nugroho (2003: 167) mengatakan bahwa karakteristik agen pelaksana/implementator sebagai faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Disini dapat dilihat karakter dari pengumpul LPPD sebagai implementator yang malas akan langsung mempengaruhi output implementasi kebijakan. Selanjutnya George Edward III dalam Widodo (2010: 98), mengatakan bahwa salah satu respon implementor terhadap kebijakan adalah kesadaran pelaksana. Sekalipun pelaksana sudah mengetahui maksud dari sebuah kebijakan, namun jika mereka sendiri menolak tujuannya, maka mereka akan mengalihkan dan menghindari kebijakan tersebut.

b. *Faktor Sumber Daya*

Selanjutnya hambatan yang muncul berkaitan dengan masalah sumber daya manusia dan peralatan. Model Implementasi Kebijakan Publik yang dikemukakan Grindle dalam Nugroho (2003: 175) menuturkan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil salah satunya tergantung pada sumber daya yang dikerahkan. Jika sumber daya anggaran yang disediakan hanya sedikit, maka hasilnya menjadi tidak maksimal. George Edwards III dalam Widodo (2010: 97), mengatakan bahwa bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber daya-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan. Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn dalam Nugroho (2003: 171), juga menyebutkan tentang pentingnya ketersediaan waktu dan sumberdaya yang cukup memadai untuk mengimplemetasikan suatu kebijakan. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikasi, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya, sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang handal, implementasi kebijakan akan berjalan lambat. Dalam penyusunan LPPD ini permasalahan yang muncul terkait dengan sumber daya adalah sumber daya manusia yang kurang memadai, baik dari segi latar belakang pendidikan, jumlah personil maupun kompetensi karena belum pernah mengikuti bimtek dan pelatihan penyusunan LPPD.

c. *Faktor Koordinasi*

Kemudian terdapat permasalahan yang lain yaitu kurangnya koordinasi antara penyusun LPPD di tiap Bagian dengan teman kantor yang lain. Para penyusun seringkali bekerja sendiri. Koordinasi hanya dilakukan pada akhir penyusunan, saat akan menandatangani berkas. Akibatnya jika data yang diolah salah, maka akan terjadi pengulangan pekerjaan, yang mana hal ini sebetulnya tidak perlu dilakukan jika sudah

dikoordinasikan sejak awal. Koordinasi sendiri menurut Handoko (2011: 195), adalah proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah (departemen atau bidang-bidang fungsional) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien.. Sedangkan tujuan dari koordinasi itu sendiri menurut Siagian (2010: 110), yaitu: 1) Sebagai pencegah konflik dan kontradiksi; 2) Sebagai pencegah persaingan yang tidak sehat, 3) Sebagai pencegah pemborosan 4) Sebagai pencegah kekosongan ruang dan waktu, dan 5) Sebagai pencegah adanya perbedaan pendekatan dan pelaksanaan.. Masalah koordinasi ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya: Kepala Bagian yang sering melaksanakan tugas luar, Kepala Bagian yang kurang peduli dengan penyusunan LPPD atau juga Kepala Bagian yang tidak paham tentang pentingnya LPPD. Demikian juga dengan ketidakpedulian teman-teman yang ada di kantor. Banyak ditemui bahwa ada pegawai yang hanya bekerja jika pekerjaan tersebut menghasilkan tambahan uang buat mereka. Jika tidak maka mereka tidak akan membantu penyusunan LPPD. Kalaupun mereka membantu lebih di karenakan saat itu tidak ada pekerjaan lain untuk dilakukan.

Untuk hambatan mengenai: masih banyak atasan yang memberikan perintah tanpa melakukan monitoring terhadap apa yang diperintahkan dan tidak adanya penilaian atasan, Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Nugroho (2003: 169) mengemukakan bahwa variabel intervening yang didalamnya termasuk dukungan pejabat yang lebih tinggi serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana sebagai hal yang menentukan berhasilnya suatu implementasi kebijakan. Jika pimpinan selalu melakukan monitoring atas kinerja bawahannya, maka dipastikan hasil kerja bawahan akan sesuai dengan keinginan atasan. Berhasil atau tidaknya suatu pekerjaan yang dikerjakan oleh bawahan, maka atasan wajib memberikan penilaian atas hasil kerja bawahan, terlepas dari baik atau buruknya pekerjaan bawahan. Dengan melakukan penilaian atas kinerja bawahan maka akan menimbulkan kepedulian bawahan atas pekerjaannya karena merasa diperhatikan.

d. *Faktor Struktur Birokrasi*

Selanjutnya terkait temuan tentang belum adanya SOP tentang penyusunan LPPD di tiap-tiap Bagian, George Edwards III dalam Winarno (2002: 150) mengatakan bahwa terdapat dua karakteristik utama dari struktur birokrasi yakni: Standard Operational Procedure (SOP) dan fragmentasi.

Standard operational procedure (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas. SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi. Dalam karakteristik SOP ini ditemukan masalah yaitu

seluruh bagian di sekretariat daerah tidak mempunyai SOP khusus untuk penyusunan laporan.

Para penyusun LPPD di tingkat Bagian bekerja hanya berdasarkan perintah atasan dan juga pengalaman dalam penyusunan tahun sebelumnya. Tentu saja hal ini akan menyulitkan para penyusun iitu sendiri dan juga menyulitkan tim penyusun di Bagian Pemerintahan, jika sewaktu-waktu terjadi pergantian personil penyusun LPPD di Bagian. Seperti diketahui bahwa tingkat rotasi pegawai di kantor pemerintah sangat tinggi. Bukan tidak mungkin pada saat penyusunan terjadi pergantian personil. Dan biasanya pegawai yang dimutasikan tidak akan peduli lagi terhadap pekerjaan mereka di kantor sebelumnya karena sudah bukan lagi tanggung jawab mereka. Ini akan mengakibatkan penyusunan LPPD harus dimulai lagi dari awal. Hal ini tidak akan terjadi jika ada SOP yang jelas. Hal yang sama juga disampaikan oleh Hogwood & Gunn dalam Nugroho (2003: 173), yang menyatakan bahwa tugas yang telah diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar adalah kunci efektivitas implementasi kebijakan.

Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi. Fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi. Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan program atau kebijakan. Berikut hambatan-hambatan yang terjadi dalam fregmentasi birokrasi berhubungan dengan implementasi kebijakan publik yaitu: 1) Tidak ada otoritas yang kuat dalam implementasi kebijakan karena terpecahnya fungsi-fungsi tertentu ke dalam lembaga atau badan yang berbeda-beda. 2). Pandangan yang sempit dari badan yang mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan. Dalam hal penyusunan LPPD, terjadinya fragmentasi tidak dapat dihindarkan karena harus melibatkan seluruh perangkat daerah yang ada. Sulitnya melakukan koordinasi disebabkan tidak adanya reward dan punishment terhadap para pelaksana kebijakan. Mereka bekerja hanya berdasarkan kemauan mereka. Punishment yang hanya berupa teguran tanpa adanya tindakan nyata seperti pencopotan jabatan ataupun pengurangan tunjangan, hanya membuat para penyusun LPPD kurang peduli terhadap kewajiban pekerjaan mereka. Menurut model implementasi kebijakan dari Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn dalam Nugroho (2003: 174), menyebutkan bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Hal ini bisa didapatkan jika pemberian reward dan punishment diberlakukan kepada para penyusun LPPD termasuk juga atasannya, karena atasan bertanggung jawab langsung atas baik buruknya kinerja bawahan.

Kesimpulan akhir dari fokus terkait hambatan pada implementasi LPPD di sekretariat daerah Minahasa Selatan, yaitu ditemuinya hambatan-

hambatan yang mempengaruhi kinerja implementasi LPPD adalah sebagai berikut: koordinasi dan komunikasi/informasi yang kurang efektif, sumber daya pegawai dan peralatan yang terbatas, belum tersedianya SOP penyusunan LPPD di tiap Bagian dan belum adanya dukungan dari pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dengan memberikan reward dan punishment. Jika proses pelaksanaan implementasi kebijakan ini sudah dilaksanakan dengan memperhatikan indikator yang ada, maka pelaksanaan implementasi kebijakan ini akan berjalan dengan baik tanpa ada hambatan yang berarti.

## **KESIMPULAN**

1. Proses Penyusunan LPPD di Sekeretaryat Daerah Kabupaten Minahasa Selatan belum sesuai dengan target yang ditetapkan, sehingga hasil yang dicapai tidak maksimal. Hal dipengaruhi oleh beberapa hal yaitu: kurang tersedianya data yang sesuai format, kurangnya komitmen dan motivasi pegawai, kompetensi SDM, kurangnya koordinasi dan komunikasi, serta penilaian atas hasil kerja.
2. Hambatan yang muncul selama proses penyusunan LPPD di Sekretariat Daerah Minahasa Selatan, yaitu: komunikasi/informasi yang kurang efektif, sumber daya pegawai maupun peralatan yang terbatas, kurangnya koordinasi antara penyusun LPPD di tiap Bagian dan belum tersedianya SOP penyusunan LPPD pada tiap Bagian serta belum dilakukannya pemberian reward dan punishment.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Agustino, Leo. 2016. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung. Alfabeta.
- Dunn, William. N. 1998, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press.
- Handoko, Hani. 2011. *Manajemen Personalia Dan Sumber Daya Manusia*, Edisi Kedua, Yogyakarta , Penerbit BPFE-UGM.
- Hasibuan, Malayu S.P. 2012. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT. Bumi Aksara .
- Islamy, Irfan. 2009. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Jogiyanto, H.M. 2005. *Pedoman Survei Kuesioner, Mengembangkan Kuesioner, Mengatasi Bias dan Meningkatkan Respon*. Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta
- Moleong, Lexy J. 2013. *Metode Penelitian Kualitatif. Edisi Revisi*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya,
- Nasution. (2003). *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarsito
- Silalahi, Ulbert. 2011. *Asas-asas Manajemen*. Bandung, Refika Aditama.
- Syafiie, Inu Kencana dan Welasari. 2015. *Ilmu Administrasi*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta : Elex Media Komputindo.
- Widodo, Joko.2010. *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo Yogyakarta
- Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*  
Peraturan Pemerintahan Nomor 3 Tahun 2007 tentang *LPPD, LKPJ dan ILPPD*