# BAB I

# PENDAHULUAN

## Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih berorientasi kepada Otonomi Daerah, sejalan dengan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dirubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, dimana hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. Adanya pergeseran fundamental, baik secara politis, administratif, teknis maupun keuangan dan ekonomi, untuk mencermati mengadapi perubahan pengelolaan pemerintah daerah tersebut adalah perlunya menata manajemen pemerintahan yang dapat bekerja secara efesien, efektif dan ekonomis dalam penyelenggaraan pemerintah daerah telah memberikan kewenangan yang lebih luas kepada Daerah.

Upaya-upaya penyempurnaan perlu dilakukan terhadap segala ketentuan yang berada di bawahnya termasuk dalam hal peraturan yang mengatur tentang barang Daerah. Barang daerah sebagai salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan roda pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan dalam pemberian pelayanan secara prima kepada masyarakat harus dapat dikelola dengan baik dan benar yang pada gilirannya akan dapat mewujudkan pengelolaan barang daerah yang memenuhi akuntabilitas. Guna memantapkan pedoman dalam pengelolaan barang daerah, maka pemerintah telah menyusun manual tentang pengelolaan barang daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola potensi kekayaan daerah sesuai dengan keberagaman daerah.

Perubahan paradigma baru pengelolaan barang milik negara/aset negara yang ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang selanjutnya diikuti dengan Undang-Undang Nomor 01 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang selanjutnya diikuti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, telah memunculkan optimisme baru best practice dalam penataan dan pengelolaan aset negara yang lebih tertib, akuntabel, dan transparan kedepannya. Pengelolaan aset negara yang profesional dan modern dengan mengedepankan *good governance* di satu sisi diharapkan akan mampu meningkatkan kepercayaan pengelolaan keuangan negara dari masyarakat maupun *stakeholder*. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah, merupakan salah satu upaya untuk mendukung terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang transparan dan akuntabel.

Permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan pengelolaan Barang Milik Negara (BMN). bahwa 80% dari komposisi aset/kekayaan negara kita adalah berbentuk aset tetap (tanah dan/atau bangunan), dimana pada LKPP beberapa tahun belakangan ini masih menjadi persoalan dan sorotan auditor eksternal pemerintah (BPK) dalam memberikan opini. BPKP mengungkapkan bahwa aset negara dihampir 90% lembaga negara belum dikelola secara profesional, dimana aset/kekayaan negara belum terinventarisasi dengan baik dan memadai sehingga berakibat Laporan Keuangan (LK) lembaga negara tersebut kualitasnya buruk.

LKPP merupakan rapor pemerintah dalam mempertanggungjawabkan amanat yang dipercaya rakyat, utamanya yang terkait dengan penggunaan anggaran/dana publik, juga kepada *stakeholder* lainnya (lembaga donor, dunia usaha, dll). Untuk mempercepat keberhasilan pembangunan diperlukan adanya kebijakan pembangunan dan pengembangan dalam pengadaan barang dan jasa milik Negara/Daerah agar lebih dinamis dan proaktif dengan melibatkan semua sektor terkait, pemerintah dan swasta, serta partisipasi seluruh lapisan masyarakat.

Keberhasilan pembangunan tidak hanya dapat ditentukan oleh kinerja aparat semata, melainkan juga sangat dipengaruhi oleh interaksi yang dinamis oleh berbagai sektor. Upaya untuk menjadikan pembangunan dan pengembangan suatu sistem administrasi yang handal sebagai salah satu strategi, yaitu upaya peningkatan pelayanan sistem informasi dan manajemen barang dan jasa harus dapat dijadikan komitmen dari semua pihak. Di samping itu harus dapat menggeser paradigma pembangunan daerah khususnya dalam era otonomi daerah menjadi membangun daerah.

Khusus untuk Pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD), telah dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Lingkup pengelolaan aset dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut meliputi (1) perencanaan kebutuhan dan penganggaran, (2) pengadaan, (3) penggunaan, (4) pemanfaatan, (5) pengamanan dan pemeliharaan, (6) penilaian, (7) penghapusan, (8) pemindahtanganan, (9) penatausahaan, dan (10) pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Dimana Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut dikeluarkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 74 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 yang berbunyi : “Menteri Dalam Negeri menetapkan kebijakan teknis dan melakukan pembinaan Pengelolaan Barang Milik Daerah sesuai dengan kebijakan sebagaimana ayat (1).

Ketentuan Pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tersebut Pengelolaan Barang Milik Daerah merupakan bagian dari pengelolaan keuangan daerah yang dilaksanakan secara terpisah dari pengelolaan Barang Milik Negara. Pengelolaan Barang Milik Daerah dalam pengertian yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007, tidak sekedar administratif semata tetapi lebih maju berpikir dalam menangani Barang Milik Daerah dengan meningkatkan efisiensi, efektivitas dan dapat menciptakan nilai tambah dalam pengelolaan Barang Milik Daerah.

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 11 Tahun 2001 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah dinyatakan bahwa :

“Barang Daerah merupakan semua kekayaan daerah, baik yang dimiliki maupun dikuasai yang terwujud, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak beserta bagian-bagiannya ataupun yang merupakan suatu kesatuan tertentu yang dapat dinilai, disitu, diukur atau ditimbang termasuk didalamnya hewan dan tumbuhtumbuhan kecuali uang dan surat-surat berharga lainnya.”

Disamping itu, barang daerah juga merupakan aset daerah berupa barang tidak bergerak yang dimiliki atau dikuasai oleh pemerintahan daerah yang sebagian atau seluruhnya dibeli atas beban APBD serta perolehan lain yang sah. Untuk menjamin adanya penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat tersebut diperlukan adanya sarana dan prasarana penunjang untuk mencapai tujuan.

Berdasarkan Instruksi Presiden (Inpres) Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1971 tertanggal 1 Januari 1971, jenis barang daerah dapat digolongkan sebagai berikut :

1. Barang tidak bergerak, yang dibedakan atas tanah, bangunan/gedung, bangunan perumahan, monumen-monumen.
2. Barang bergerak, yang dibedakan, atas alat-alat dokumentasi, alat-alat kantor, serta alat-alat penyimpanan.

Pengelolaan Administrasi Barang Daerah pada suatu organisasi harus mencakup semua proses administrasi barang-barang yang secara lengkap dibutuhkan untuk menjalankan tugas-tugasnya, demi tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efisien, dalam arti penggunaan yang optimum dengan cara yang praktis. Adapun jenis dan jumlahnya masing-masing barang daerah itu tergantung pada struktur kantor, volume dan frekuensi kegiatan pekerjaan kantor yangbersangkutan. Oleh karena itu dalam menelaah masalah ini harus berpangkal dari struktur organisasi dan kegiatan kerja yang ditetapkan.

Pemerintah Kota Bandung dalam upaya menyeragamkan langkah dan tindakan dalam pengelolaan barang milik daerah telah mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 9 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah dan dipertegas kembali melalui Peraturan Walikota Nomor 251 Tahun 2012 tentang tata cara pelaksanaan, penggunaan, pemanfaatan, penghapusan dan pemindah tanganan barang milik daerah, merupakan upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Bandung dalam mewujudkan pengelolaan barang yang berkualitas.Tujuan dikeluarkannya Perda tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah itu adalah untuk memberikan pedoman dalam pelaksanaan Pengelola barang milik daerah, mewujudkan tertib administrasi Pengelola barang milik daerah, menciptakan efisiensi dan efektivitas Pengunaan barang milik daerah, tersusunnya neraca kekayaan daerah yang dapat dipertanggungjawabkan, memberikan informasi mengenai status hukum barang milik daerah, memberikan kemudahan dalam melakukan evaluasi kinerja Pengelola barang milik daerah, dan mengamankan barang milik daerah.

Penilaian Pemerintah Kota Bandung pada tahun 2013 mendapatkan predikat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dari Badan Pemeriksa Keuangan, sebagaimana disampaikan oleh Ridwan Kamil : *“Menurut BPK banyak data aset kota yang tidak jelas luasnya. Tapi sedang kita kebut. Dari ratusan miliar piutang sekarang sudah menciut. Itu sudah progress”* (Ridwan Kamil, Detik 30 Mei 2014).

Permasalahan-permasalahan tersebut bukan hanya menjadi tanggung jawab Dinas Pengelolaan Keuangan semata sebagaimna di sampaikan oleh Inspektorat Kota Bandung :

*"Karena masalah aset ini bukan hanya tanggungjawab Dispenda atau DPKAD (Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah). SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) ini minimal bisa membuat laporan dengan baik, karena laporan aset berasal dari kompilasi SKPD. Kalau laporannya sampah, hasilnya pun akan sampah," katanya. (Koswara, Detik.com, Jumat, 13/12/2013 14:01 WIB)*

Pemerintah Kota Bandung dalam kaitan Pengelolaan Barang Milik Daerah dikelola oleh Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah mempunyai tugas pokok  melaksanakan sebagian urusan Pemerintahan Daerah di bidang pengelolaan keuangan daerah dan pengelolaan aset daerah. Salah satu fungsi SKPD ini adalah Perumusan kebijakan teknis operasional bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah.

Pengelompokkan Aset dipandang dari segi hukum menurut Siregar (2004), Aset yang dipandang dari konsep hukum adalah properti. Istilah Properti dapat berarti real estate atau personality. Berdasarkann pengelompokkan aset dibagi ke dalam empat jenis *Real Property*, *Personal Property, Business* dan *financial interest*.

1. *Real Property* (Penguasaan dan Pemilikan Tanah dan Bangunan)
2. *Personal Property* (Benda Bergerak selain tanah dan bangunan) benda benda bergerak di dalamnya termasuk Peralatan, Mesin, Furniture, Tumbuhan dan Kendaraan Dinas Operasional.

Bidang Aset merupakan salah satu bidang di DPKAD Kota Bandung yang mengkoordinir penyelenggaran pengelolaan barang milik daerah di lingkungan SKPD Pemerintah Kota Bandung.Pengelolaan Barang di Kota Bandung diserahkan kepada masing-masing SKPD dengan memberikan laporan administrasi barang daerah setiap tahunnya.

Sekretariat Daerah Kota Bandung merupakan salah satu SKPD di Pemerintah Kota Bandung di bawah pimpinan Sekretaris Daerah Kota Bandung. Pengelolaan barang di Lingkup Sekretariat Daerah Kota Bandung, di koordinir oleh Bagian Umum dan Perlengkapan sebagaimana tertera dalam Keputusan Peraturan Walikota Bandung Nomor 570 Tahun 2014 Tentang Pembentukan dan Uraian Tugas Jabatan Non Struktural Pengelola Urusan pada Bagian di Lingkungan Sekretariat Daerah Kota Bandung didalamnya terdapat Pengelola Urusan Inventarisasi, Pencatatan dan Pelaporan Pengelola Barang Lingkup Sekretariat.

Pengelola Urusan Inventarisasi, Pencatatan dan Pelaporan Pengelola Barang Lingkup Sekretariat dalam melaksanakan tugas bertindak selaku koordinator dalam pengelolaan barang Sekretariat Daerah. Pengelola Urusan ini bertindak selaku koordinator dalam Pengelolaan Barang Lingkup Aset Daerah. Berdasarkan data yang diperoleh jumlah pada Neraca Aset tahun 2014 dan 2015 pada Bagian Umum dan Perlengkapan Setda Kota Bandung sebagai berikut:

Tabel 1 Neraca Aset Tahun 2014 dan 2015



Sumber : Neraca Aset Bagian Umum dan Perlengkapan Tahun 2016

Berdasarkan observasi awal pada Bagian Umum dan Perlengkapan Setda Kota Bandung, terdapat permasalahan yang terjadi dalam hal pengelolaan barang daerah khususnya dari segi pengamanan dan penyimpanan.
bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 3 Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah serta dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan terhadap masyarakat di Kota Bandung, barang milik daerah dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai.

Berdasarkan ketentuan umum Peraturan Daerah Kota Bandung No 9 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Barang yang dimaksud dengan barang milik daerah adalah sebagai berikut:

 “Barang milik daerah adalah semua kekayaan daerah baik yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD maupun yang berasal dari perolehan lain yang sah, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak beserta bagian-bagiannya ataupun yang merupakan satuan tertentu yang dapat dinilai, dihitung, diukur atau ditimbang termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan kecuali uang dan suratsurat berharga lainnya”.

Dimana masih terdapat kejanggalan, seperti adanya fisik barang yang tidak ditemukan. Hal tersebut diakibatkan karena sumber daya manusia dalam melakukan pengelolaan barang khususnya yang ditugaskan sebagai penyimpan barang dan pengurus barang masih kurang apabila dilihat dari segi quantity maupun quality.

Kecenderungan permasalahan pada usulan rencana pengadaan barang hampir ditemui pada seluruh unit kerja yang ada, sehingga bila tidak dilakukan evaluasi secara sungguh-sungguh, bisa menjadi temuan saat proses pemeriksaan yang dilakukan badan pengawas keuangan seperti Inspektorat (internal) dan juga BPK (external).

Pengelolaan Barang Lingkup Sekretariat dalam pelaksanaannya sudah menggunakan aplikasi SIMDA Barang (Sistem Informasi Manajemen dan Aset Daerah), tetapi sistem yang digunakan masih terdapat beberapa kendala teknis seperti jaringan komunikasi internet yang belum memadai sehingga menghambat proses penginputan data ke sistem pengelolaannya.

Adanya pemecahan dan peralihan jabatan (Sub Bagian Perlengkapn) dari DPKAD ke Bagian Umum dan Perlengkapan pada tahun 2007 sehingga mengakibatkan pendataan / inventarisasi aset (perlengkapan kantor dan rumah tangga) menjadi tidak jelas keberadaannya, pengkodefikasian barang antara satu dan lain masih belum terlaksana dengan baik.

Faktor Pembiayaan dalam pengelolaan aset yang minim juga merupakan salah satu penghambat lain dalam penataan pengelolaan barang di Lingkup Sekretariat Daerah Kota Bandung, belum adanya SOP (Standar Operasional Prosedur) yang mengatur tentang pengelolaan barang di Lingkup Sekretariat Daerah dan kecenderungan di lingkup Sekretariat berkaitan langsung dengan pimpinan sehingga ketika masa jabatan telah berakhir terkadang segala fasilitas yang diberikan sewaktu menjabat digunakan atau dibawa oleh pejabat lama sehingga menyulitkan dalam penginventarisasian data barang.

Masalah dalam pengelolaan di atas, memberikan suatu peringatan bahwa pengelolaan barang milik daerah khususnya di Kota Bandung merupakan suatu yang harus dilaksanakan dengan baik agar dapat memberikan gambaran tentang kekayaan daerah, adanya kejelasan status kepemilikan, pengamanan barang daerah, peningkatan PAD daerah dengan pemanfaatan aset daerah yang ada, serta dapat digunakan untuk dasar penyusunan laporan keuangan.

Berdasarkan pemikiran dan observasi awal di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti yang dituangkan dalam bentuk skripsi yang berjudul “***Implementasi Kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah di Pemerintah Kota Bandung”.(Studi Kasus pada Bagian Umum dan Perlengkapan).*”**

## Perumusan Masalah

Sehubungan dengan uraian pada latar belakang sebelumnya, maka penulis merumuskan apa yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah pada Bagian Umum dan Perlengkapan ?
2. Faktor-faktor apakah yang mendukung dan menghambat Pengelolaan Barang Milik Daerah di Pemerintah Kota Bandung (Studi Kasus Bagian Umum dan Perlengkapan Kota Bandung)

## Fokus Penelitian

Bertitik tolak dari latar belakang permasalahan diatas, maka yang menjadi fokus penelitian ini adalah bagaimana implementasi Kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerahpada Bagian Umum dan Perlengkapan Sekretariat Daerah Kota Bandung.

## Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

### Tujuan Penelitian

1. Untuk mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasikan proses implementasi Kebijakan Pengelolaan Barang Milik di Bagian Umum dan Perlengkapan Sekretariat Daerah Kota Bandung.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung dan menghambat dalam Pengelolaan Barang Milik Daerah di Bagian Umum dan Perlengkapan Sekretariat Daerah Kota Bandung.

### Kegunaan Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini sebagai berikut:

1. Aspek akademis, hasil penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan sumbangan pemikiran serta masukan bagi pengembangan ilmu administrasi, khususnya implementasi Kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah pada Sekretariat Daerah Kota Bandung (Studi Kasus pada Bagian Umum dan Perlengkapan).
2. Aspek Praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dan masukan bagi Sekretariat Daerah Kota Bandung, khususnya dalam pelaksanaan implementasi Kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah pada Sekretariat Daerah Kota Bandung (Studi Kasus pada Bagian Umum dan Perlengkapan).

## Kerangka Pemikiran

Menurut Kerlinger (Singarimbun, 2008: 37), teori adalah serangkaian asumsi, konsep, konstruksi, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.

Sebelum melakukan penelitian yang lebih lanjut seorang peneliti perlu menyusun suatu kerangka teori sebagai landasan berfikir dari sudut mana penulis menyoroti masalah yang ditelitinya. Kerangka teori adalah bagian dari penelitian, tempat peneliti memberikan penjelasan tentang hal-hal yang berhubungan dengan variabel pokok, sub variabel, atau masalah yang ada dalam penelitian (Arikunto 2002:92) sebagai landasan berfikir dalam menyelesaikan atau memecahkan masalah yang ada, perlu adanya pedoman teoritis yang membantu dan sebagai bahan referensi dalam penelitian. Kerangka teori diharapkan dapat memberikan pemahaman yang jelas dan tepat bagi peneliti dalam memahami permasalahan yang diteliti. Adapun yang menjadi kerangka teori dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Membahas mengenai pengertian implementasi kebijakan, peneliti akan mengemukakan pengertian kebijakan terlebih dahulu. Sebagaimana diketahui setiap gejala sosial pastilah terjadi dan berlangsung di dalam suatu lingkungan tertentu. Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya. Dalam kaitannya maka mudah dipahami jika kebijakan sering sekali diberi pengertian sebagai politik.

Berikut peneliti mengemukakan beberapa pengertian kebijakan menurut para ahli.Pengertian kebijakan menurut Anderson dalam Islamy (2003:17) dalam bukunya *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara* adalah “Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyaitujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku guna memecahkan masalah tertentu.”

Pendapat Rasastaya yang dikutip Islamy (2002:17) dalam bukunya *Prinsip-Prinsip Kebijaksanaan Negara*, mengemukakan bahwa kebijakan sebagai suatu taktik yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan.

Pengertian kebijakan kemudian dikemukakan oleh Friedrich dalam Wahab (2002:3), menyatakan bahwa :

Kebijakan adalah suatu yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

**Pengertian Kebijakan Publik**

Leslie A. Pal dalam Widodo (2010:10) mengkategorikan definisi kebijakan publik menjadi dua macam yaitu definisi yang lebih menekankan pada maksud dan tujuan utama kebijakan dan definisi yang lebih menekankan pada dampak dari tindakan pemerintah. Definisi yang lebih menekankan pada maksud dan tujuan utama kebijakan menurut Leslie A. Pal dalam Widodo (2010:11) dapat diidentifikasikan diantaranya yaitu :

1. *A purposive course of action allowed by an actor or set of actors dealing with a problem or matter of concern.... public policies are those policies develop by governmental bodies an officials.* (James E.Anderson)
2. *A set of interrelated decisions taken by the political actor or group of actors concerning the selection of goals and the mean of achieving them within a specified situation where these decision should, in principle, be within the power of these actor to achieve.* (W.I Jenkins)
3. *Public policy is whatever goverment choose to do or not to do* (Thomas R. Dye)
4. *A Projected program of goal values and practices* (Harold D. Laswell *and* Abraham Kaplan)

Sementara katergori pengertian kebijakan yang lebih menekankan pada dampak dari tindakan pemerintah, menurut Leslie A. Pal dalam Widodo (2010:11) diantaranya yaitu “*What government actually do and why* (Richard Semeon), *Action taken by government* (Ira Sharkansky)”

Diantara pengertian yang telah disebutkan di atas hanya ada sedikit perbedaan, oleh karena itu Leslie A. Pal dalam Widodo (2010:12) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah “*as a course of action or inactionchosen by public authorities to address a given problem or interrelated set of problems* ”. Thomas R. Dye dalam Subarsono (2009:2) mengatakan bahwa“kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*publik policy is what ever government choose to do or notto do)”.*

Subarsono (2009:2) mengartikan kebijakan menurut Thomas R.Dyetersebut bahwa (1) kebijakan publik dibuat oleh pemerintah bukan organisasi swasta dan (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah

Atas dasar pengertian kebijakan publik yang telah disebutkan di atas, dapat ditemukan elemen yang terkandung dalam kebijakan publiksebagaimana yang dikemukankan oleh **Anderson** dalam Widodo (2010:14)yaitu :

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah danbukan apa yang bermaksud akan dilakukan pemerintah.
4. kebijakan publik bersifat positif (mengenai tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
5. kebijakan publik (positif) selalu bersdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa.

Subarsono, (2009:12) menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

1. Formulasi masalah (*problem formulation*): apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk ke dalam agenda pemerintah?
2. Formulasi kebijakan (*formulation*): bagaimana menggembangkan pilihan-pilihan atau alternatif –alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
3. Penentuan kebijakan (*adoption*): bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau criteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi kebijakan yang telah ditetapkan?
4. Implementasi (*implementation*): siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
5. Evaluasi (e*valuation*): bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

**. Implementasi Kebijakan Publik**

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus **Webster**yang dikutip oleh **Solichin Abdul Wahab (2004:64)** adalah **“*to provide themeans for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu);dan*to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/ akibat terhadap sesuatu)”**.

Mazmanian dan Sabatier dalam Widodo (2010:87) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan :

*“To understand what actually happens after a program is enacted or formulated is the subject of policy implementation. Those event and activities that occur after the isuing of outhoritative public policy directives, wich included both the effort to administer and the subtantives, which impacts on the people and event.”*

Joko Widodo (2010:88) memberikan kesimpulan pengertianbahwa :

Implementasi merupakan suatu proses yang melibatkan sejumlah “sumber yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan.”

**Model Implementasi Kebijakan**

Untuk melihat bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung secara efektif, maka dapat dilihat dari berbagai model, yaitu:

Model George C. Edwards III (1980)

Dalam pandangannya George III menjelaskan bahwasannya implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu:

1. Komunikasi

Suatu keberhasilan dari implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa saja yang harus ia lakukan. Mengetahui apa yang menjadi sasaran dan tujuan harus dikomunikasikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi penyimpangan dalam implementasi.

2. Sumber Daya

Sumber daya sangatlah penting keberadaannya jika implementor kekurangan sumber daya untuk pelaksanaan maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya dapat berupa manusia dan sumber daya finansial.

3. Disposisi

Disposisi adalah karakteristik, watak dan sifat yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran dan sikap demokratis. Jika seorang implementor memiliki disposisi yang baik maka dia juga secara langsung akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang sangat signifikan terhadap implementasi kebijakan. Satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi ataupun pemerintahan adalah adanya prosedur operasi yang disusun secara standar. Standar Operasional Prosedur menjadi pedoman yang kuat bagi setiap implementor dalam bertindak, struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

**Pengertian Barang Milik Daerah**

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007, Barang Milik Daerah (BMD) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau perolehan lainnya yang sah antara lain:

1. barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis;
2. barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak
3. barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan Undang-Undang; atau
4. barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Barang milik daerah sebagaimana tersebut di atas, terdiri dari:

1. barang yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah yang penggunaannya/pemakaiannya berada pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)/Instansi/Lembaga Pemerintah Daerah lainnya sesuai ketentuan peraturan perUndang-Undangan;
2. barang yang dimiliki oleh Perusahaan Daerah atau Badan Usaha Milik Daerah lainnya yan status barangnya dipisahkan.

Barang milik daerah yang dipisahkan adalah barang daerah yang pengelolaanya berada pada Perusahaan Daerah atau Badan Milik Daerah lainnya yang anggarannya dibebankan pada anggaran Perusahaan Daerah atau Badan Usaha milik Daerah lainnya.

Barang Milik Daerah merupakan bagian dari aset Pemerintah Daerah yang berwujud. Aset pemerintah adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipeliara karena alasan sejarah dan budaya.

Barang Milik Daerah termasuk dalam aset lancar dan aset tetap.Aset lancar adalah aset yang diharapkan segera untuk direalisasikan, dipakai, atau dimiliki untuk dijual dalam waktu 12 (dua belas) bulan sejak tanggal pelaporan, berupa persediaan. Sedangkan aset tetap adalah aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum, meliputi tanah; peralatan dan mesin; gedung dan bangunan; jalan, irigasi dan jaringan; aset tetap lainnya; serta konstruksi dalam pengerjaan.

Dari uraian diatas, yang dimaksud aset daerah adalah aset lancar, aset tetap dan aset lainnya, sedngkan yang dimaksud dengan barang daerah adalah persediaan (bagian dari aset lancar) ditambah seluruh aset tetap yang ada di neraca daerah.

**Pengelolaan Barang Milik Daerah**

Dalam rangka mewujudkan pengelolaan aset daerah secara efisien dan efektif serta menciptakan transparansi kebijakan pengelolaan aset daerah, maka pemerintah daerah perlu memiliki atau mengembangkan sistem informasi menajemen yang komprehensif dan handal sebagai alat untuk menghasilkan laporan pertanggungjawaban. Selain itu, sistem informasi tersebut dapat dijadikan dasar pengambilan keputusan mengenai kebtuhan barang dan estimasi kebutuhan belanja pembangunan (modal) dalam penyusunan APBD, dan untuk memperoleh informasi manajemen aset daerah yang memadai maka diperlukan dasar pengeolaan kekayan asset yang memadai juga, dimana menurut Sholeh dan Rochmansjah (2010) secara sederhana pengelolaan aset/barang milik daerah meliputi: (1) adanya perencanaan yang tepat, (2) pelaksanaan secara efisien dan efektif dan (3) pengawasan (monitoring).

## Metode penelitian dan Teknik pengumpulan data

1. **Desain Penelitian**

Desain penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif.Penelitian jeni sini digunakan, karena peneliti ingin memperoleh gambaran yang bersifat komperehensif serta mendalam mengenai pengelolaan barang milik daerah dalam era otonomi daerah.

Menurut Gordon (1991) bahwa penelitian kualitatif banyak digunakan dalam penelitian sosial; menunjukkan pada penelitian tentang kehidupan masyarakat, sejarah, tingkah laku, juga tentang fungsionalisasi organisasi (Strauss &Corbin,1977). Tujuannya adalah mengumpulkan dan menganalisa data deskriptif berupa tulisan, ungkapan lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati (Bogdan &Taylor,1975).

Penelitian ini merupakan studi tentang implementasi kebijakan pengelolaan barang milik daerah pada Pemerintah Kota Bandung.Sesuai dengan pandangan Lincoln&Guba (1989), bahwa metode penelitian kualitatif memang paling tepat untuk melaksanakan evaluasi kebijakan.Demikian juga Cronbachetal (1980) yang menyatakan bahwa metode kualitatif cocok untuk digunakan dalam upaya memperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai hasil-hasil evaluasi kebijakan.

Fenomena yang terkait dengan pengelolaan barang milik daerah sangat kompleks yang membutuhkan pemotretan yang utuh dan apa adanya. Seperti dikatakan Sprenkle (1995) bahwa metode penelitian kualitatif sangat cocok untuk: *”descaribing complex phenomena, defining new construct, discovering new relationship a mongvariables, trying to answer why question, and grappling with theoretical questions about meaning, understanding, perceptions….”.*

Strauss dan Corbin (1997) mengatakan bahwa metode-metode kualitatif dapat juga digunakan untuk menemukan dan memahami apayang tersembunyi dibalik fenomena yang kadang kala merupakan sesuatu yang sulit untuk diketahui dan dipahami.

Metode-metode kualitatif juga dapat dipakai untuk memperoleh suatu cerita, pandangan yang segarmengenai segala sesuatu yang sebagian besar sudah dan dapat diketahui. Begitu juga, metode kualitatif diharapkan mampu memberikan suatu penjelasan secara terperinci tentang fenomena yang sulit disampaikan dengan metode kuantitatif.

Pertimbangan lainnya dengan menggunakan metode penelitian kualitatif adalah seperti yang dikatakan Vredenberg (1999) bahwa yang mendasari penggunaan penelitian kualitatif adalah:

1. penelitian kualitatif menyajikan bentuk yang menyeluruh (holistic) dalam menganalisis suatu fenomena;
2. penelitianjenis ini lebih peka mengungkap informasi kualitatif deskriptif, dengan cara relatif tetap berusaha mempertahankan keutuhan (wholeness) dari objek, yang berarti bahwa data yang dikumpulkan dalam rangka studi kasus dipelajari sebagai keseluruhan yang terintegrasi.
3. **Populasi dan Sampel**

Populasi dalam penelitian ini yaitu Sekretariat Daerah Kota Bandung yang terdiri dari :

1. Kepala Bagian Umum dan Perlengkapan selaku Kuasa Pengguna Barang Lingkup Sekretariat Daerah
2. Pengelola Urusan Inventarisasi, Pencatatan dan Pelaporan Pengelola Barang Lingkup Sekretariat
3. Penyimpan Barang; dan
4. Pengurus Barang.

Penentuan sampel dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Informan dipilih secara sengaja atau mempergunakan teknik sampel yang bertujuan *(purposive)* yang terdiri dari unsur-unsur:
2. Kepala Bagian Umum dan Perlengkapan selaku Kuasa Pengguna Barang Lingkup Sekretariat Daerah;
3. Pengelola Urusan Inventarisasi, Pencatatan dan Pelaporan Pengelola Barang Lingkup Sekretariat;
4. Penyimpan Barang; dan
5. Pengurus Barang
6. Tempat dan peristiwa merupakan sumber data tambahan yang dilakukan dengan mengamati secara langsung kegiatan yang berkaitan dengan siklus dan fokus penelitian, yaitu:
7. Rapat perencanaan kebutuhan dan penganggaran;
8. Rapat pengadaan barang;
9. Proses penerimaan dan penyaluran barang;
10. Proses pengunaan barang;
11. Proses penatausahaan barang: pembukuan, inventarisasi, pelaporan;
12. Pemanfaataan barang;
13. Pengamanan dan pemeliharaan barang;
14. Penilaian barang;
15. Penghapusan barang;
16. Pemusnahan barang;
17. Pemindahtanganan barang;dan
18. pembinaan, pengendalian,dan pengawasan barang.
19. Dokumen, merupakan data lain yang sifatnya melengkapi data utama, yaitu berupa peraturan perUndang-Undangan yang terkait dengan pengelolaan barang, seperti:
20. Undang-Undang;
21. Peraturan Pemerintah;
22. Keputusan Menteri;
23. Instruksi Menteri;
24. Peraturan Daerah;
25. Keputusan Gubernur;danlain-lain.
26. **Instrumen Penelitian**

Instrumen kunci dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri, dimana peneliti secara langsung hadir ke latar penelitian dan melakukan wawancara serta pencatatan terhadap data dan atau informasi dilapangan.Seperti dikatakan Moleong (2001**)**, bahwa iasekaligus merupakan perencana, pelaksana pengumpulan data, analis, penafsir data, dan pada akhirnya ia menjadi pelapor hasil penelitiannya. Dengan demikian, peneliti menjadi salah satu tolak ukur keberhasilan dalam proses penelitian.

Untuk tetap fokus pada tujuan penelitian, dan mengakses data secara komprehensif dan mendalam, peneliti mempersiapkan pedoman wawancara yangsemi terstruktur, pedoman observasi, dan format-format untuk data lapangan. Pedoman wawancara dibuat semiterstruktur, sehingga informan bisa memberikan tambahan informasi yang tidak terdapat dalam daftar pertanyaan yang telah dibuat peneliti.

1. **Prosedur Pengumpulan Data**

Data dalam penelitian ini diperoleh dengan mencatat dari berbagai sumber atau dokumen yang ada pada berbagai instansi terkait.Untuk menghindari kelemahan dari aspek representativeness, maka data yang terkumpul dilengkapi dengan wawancara dengan beberapa orang dari instansi tersebut yang memang punya kapasitas berkaitan dengan data yang ada.

Disamping membandingkan data yang ditemukan dengan data yang tersedia secara regional dan nasional.Demikian juga dalam mengumpulkan data primer mengenai implementasi kebijakan pengelolaan aset daerah.

Proses wawancara dilakukan dengan mempersiapkan daftar pertanyaan terlebih dahulu, baik pertanyaan tertutup maupun pertanyaan terbuka. Pihak-pihak yang akandiwawancarai dipilih dengan sengaja atau mempergunakan teknik sampel yang bertujuan (purposive sampling).

Hal ini dimaksudkan agar peneliti memperoleh informasi yang sebanyak-banyaknya yang paling sesuai dengan konteksnya.Seluruh hasil wawancara direkonstruksi menjadi berkas-berkas catatan lapangan (fieldnotes), kemudian membaca secara cermat, menyusun serta mengajukan pertanyaan-pertanyaan analisis baik untuk mendapatkan informasi yang lebih baik dan mendalam maupun untuk memberikan dasar bagi analisis lebih lanjut.

Bersamaan dengan penelitian lapangan, peneliti juga melakukan analisis selama pengumpulan data (*analysis during data collection*).Sedangkan setelah penelitian berakhir, peneliti melakukan analisis pasca pengumpulan data (*analysis after data collection*).Selanjutnya pada pasca kegiatan penelitian lapangan, peneliti memusatkan perhatian pada pengolahan dan penafsiran data.

Strategi demikian, sebenarnya peneliti tidak memisahkan samasekali antara kegiatan pengumpulan dan pengolahan data. Strategi seperti ini oleh Miles dan Huberman (1992), disebut sebagai model analisis interaktif, yaitu semacam daur saling terkait antara kegiatan: (1) pengumpulan data, (2) penyederhanaan data, (3) pemaparan data, dan (4) penarikan dan pengujian kesimpulan.

1. **Metode Analisis Data**

Marshall dan Rossman mengajukan teknik analisa data kualitatif untuk proses analisis data dalam penelitian ini. Dalam menganalisa penelitian kualitatif terdapat beberapa tahapan-tahapan yang perlu dilakukan (Marshall dan Rossman dalam Kabalmay, 2002), diantaranya :

* 1. Mengorganisasikan Data

Peneliti mendapatkan data langsung dari subjek melalui wawancara mendalam (*indepth inteviwer*), dimana data tersebut direkam dengan tape recoeder dibantu alat tulis lainya. Kemudian dibuatkan transkipnya dengan mengubah hasil wawancara dari bentuk rekaman menjadi bentuk tertulis secara verbatim. Data yang telah didapat dibaca berulang-ulang agar penulis mengerti benar data atau hasil yang telah di dapatkan.

* 1. Pengelompokan berdasarkan Kategori, Tema dan pola jawaban

Pada tahap ini dibutuhkan pengertiaan yang mendalam terhadap data, perhatiaan yang penuh dan keterbukaan terhadap hal-hal yang muncul di luar apa yang ingin digali. Berdasarkan kerangka teori dan pedoman wawancara, peneliti menyusun sebuah kerangka awal analisis sebagai acuan dan pedoman dalam melakukan *coding*. Pedoman ini, peneliti kemudian kembali membaca transkip wawancara dan melakukan *coding,* melakukan pemilihan data yang relevan dengan pokok pembicaraan. Data yang relevan diberi kode dan penjelasan singkat, kemudian dikelompokan atau dikategorikan berdasarkan kerangka analisis yang telah dibuat.

Penelitian ini, analisis dilakukan terhadap sebuah kasus yang diteliti. Peneliti menganalisis hasil wawancara berdasarkan pemahaman terhadap hal-hal diungkapkan oleh informan. Data yang telah dikelompokan tersebut oleh peneliti dicoba untuk dipahami secara utuh dan ditemukan tema-tema penting serta kata kuncinya. Sehingga peneliti dapat menangkap penagalaman, permasalahan, dan dinamika yang terjadi pada subjek.

* 1. Menguji Asumsi atau Permasalahan yang ada terhadap Data

Setelah kategori pola data tergambar dengan jelas, peneliti menguji data tersebut terhadap asumsi yang dikembangkan dalam penelitian ini. Pada tahap ini kategori yang telah didapat melalui analisis ditinjau kemabali berdasarkan landasan teori yang telah dijabarkan dalam bab II, sehingga dapat dicocokan apakah ada kesamaan antara landasan teoritis dengan hasil yang dicapai. Walaupun penelitian ini tidak memiliki hipotesis tertentu, namun dari landasan teori dapat dibuat asumsi-asumsi mengenai hubungan antara konsep-konsep dan factor-faktor yang ada.

* 1. Mencari Alternatif Penjelasan bagi Data

Kaitan antara kategori dan pola data dengan asumsi terwujud, peneliti masuk ke dalam tahap penejelasan. Berdasarkan kesimpulan yang telah didapat dari kaitanya tersebut, penulis merasa perlu mencari suatau alternatif penjelasan lain tentang kesimpulan yang telah didapat. Penelitian kualitatif memang selalu ada alternatif penjelasan yang lain. Hasil analisis, ada kemungkinan terdpat hal-hal yang menyimpang dari asumsi atau tidak terfikir sebelumnya. Tahap ini akan dijelaskan dengan alternative lain melalui referensi atau teori-teori lain. Alternatif ini akan sangat berguna pada bagian pembahasan, kesimpulan dan saran.

* 1. Menulis Hasil Penelitian

Penulisan data subjek yang telah berhasil dikumpulkan merupakan suatu hal yang membantu penulis untuk memeriksa kembali apakah kesimpulan yang dibuat telah selesai. Penelitian ini, penulisan yang dipakaiadalah presentase data yang didapat yaitu, penulisan data-data hasil penelitian berdasarkan wawancara mendalam dan observasi dengan subjek dan significant other. Proses dimulai dari data-data yang diperoleh dari subjek dan significant other, dibaca berulang kali sehinggga penulis mengerti benar permasalahanya, kemudian dianalisis, sehingga didapat gambaran mengenai penghayatan pengalaman dari subjek. Selanjutnya dilakukan interprestasi secara keseluruhan, dimana di dalamnya mencangkup keseluruhan kesimpulan dari hasil penelitian.

## Lokasi dan Lamanaya Penelitian

### Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Pemerintah Kota Bandung yang beralamat di Jalan Wastukancana No.2 Bandung

### Lamanya Penelitian

 Lamanya Penelitian yaitu tahap penjajakan dan pelaksanaannya terhitung pada bulan maret 2016 sampai dengan bulan agustus 2016

Tabel 2 Jadwal Penelitian

****