# BAB II

# TINJAUAN PUSTAKA

## Pengertian Kebijakan

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 Kebijakan Negara* adalah sebagai berikut :“Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyaitujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku guna memecahkan masalah tertentu.”

Pendapat Rasastaya yang dikutip Islamy (2003:17) dalam bukunya *Prinsip-Prinsip Kebijakan Negara*, mengemukakan bahwa kebijakan sebagai suatu taktik yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijakan adalah sebagai berikut :

1. Identifikasi dan tujuan yang ingin dicapai;
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

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.

Anderson merumuskan pengertian kebijakan yang dikutip oleh Wahab (2002:3) sebagai berikut : “Kebijakan adalah sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorangaktor atau sejumlah aktor berkenanaan dengan adanya masalah ataupersoalan tertentu yang dihadapi.”

Pengertian yang dikemukakan oleh Friedrich hampir mirip dengan yang

dikemukakan oleh Anderson yang memandang bahwa kebijakan sebagai suatu tindakan untuk memecahkan masalah yang ada guna mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Berkenaan dengan kebijakan publik menurut Islamy (2003:20) mengemukakan pendapat sebagai berikut :

Pemerintah memegang peranan sangat penting dalam pembuatan kebijakan publik, hanya pemerintahlah yang secara sah dapat berbuat sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut diupayakan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai pada masyarakat. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk kedalam apa yang oleh Easton disebut sebagai

*Autirryties in a political system* yaitu oleh para penguasa dalamsuatu sistem politik yang terlibat dalam masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggungjawab atau peranannya.

Menurut Islamy (2003:20) berdasarkan pengertian diatas mengemukaanimplementasi sebagai berikut :

1. Bahwa kebijakan negara itu dalam bentuk penetapan tindakan-tindakan pemerintah,
2. Bahwa kebijakan negara itu tidak hanya mencakup dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk nyata,
3. Bahwa kebijakan negara baik untuk dilakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tetentu,
4. Bahwa kebijakan Negara itu senantiasa ditujuakan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Pendapat diatas dapat ditarik kesimpulan dalam pernyataan kebijakan *(policy statement)* yang menegaskan bahwa *policy* itu adalah suatu tindakan yang diarahkan pada pencapaian tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu.

## 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.Dye tersebut 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.

Michael Howlet dan M. Ramesh sebagaimana dikutip Subarsono (2009:13) menyatakan proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut :

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil kinerja kebijakan.

Sedangkan menurut pakar kebijakan publik, James Anderson dalam 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?

Menurut pandangan Ripley dalam Subarsono (2009:11), bahwa tahapan kebijakan publik terdiri dari (1) Penyusunan agenda kebijakan, (2) Formulasi dan legitimasi kebijakan, (3) Implementasi kebijakan dan (4) Evaluasi terhadap implementasi, kinerja, & dampak kebijakan. Dalam tahap penyusunan agenda kebijakan, menurut Ripley dalam (Subarsono, 2009:11) menyatakan bahwa terdapat tiga kegiatan yang perlu dilakukan yaitu:

1. Membangun persepsi di kalangan stake holder bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap masalah
2. Membuat batasan masalah dan
3. Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut bisa masuk dalam agenda pemerintah.

Padatahap formulasi dan legitimasi kebijakan, Ripley dalam Subarsono (2009:12) mengatakan bahwa :

analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisa informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.

Tahapselanjutnya adalah implementasi kebijakan.Ripley dalam Subarsono (2009:12) mengatakan bahwa “Pada tahap ini diperlukan dukungan sumber daya dan penusunan organisasi pelaksanaan kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik”.

Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, dan proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja dan dampak kebijakan. Menurut Riplye dalam Subarsono (2009:12) bahwa “hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakanbaru di masa yang akan datang”.

## Implementasi Kebijakan Publik

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Websteryang 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)”.

Sementara Donald S. Van Metter dan Carl E. Va dalam Widodo(2010:86) memberikan pengertian implementasi dengan mengatakan:

*Policy implementation encompasesses those action by public and private individual (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision. This include both one time efforts to transfrom decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policyyy decision*

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.

Sebuah implementasi kebijakan yang melibatkan banyak organisasi dan tingkatan birokrasi dapat dilihat dari beberapa sudut pandang. Menurut Wahab (2005:63) “implementasi kebijakan dapat dilihat dari sudut pandang (1) pembuat kebijakan, (2) pejabat-pejabat pelaksana di lapangan, dan (3) sasaran kebijakan (*target group*)”.

Perhatian utama pembuat kebijakan menurut Wahab (2005:63) memfokuskan diri pada “sejauh mana kebijakan tersebut telah tercapai dan apa alasan yang menyebabkan keberhasilan atau kegagalan kebijakan tersebut”. Dari sudut pandang implementor, menurut Wahab (2005:64) implementasi akan terfokus pada “tidakan pejabat dan instansi di lapangan untuk mencapai keberhasilan program”. Sementara dari sudut pandang *target groups,* menurut Wahab (2005:64) implementasi akan lebih dipusatkan pada “apakah implementasi kebijakan tersebut benar-benar mengubah pola hidupnya dan berdampak positif panjang bagi peningkatan mutu hidup termasuk pendapatan mereka”.

Perlu disadari bahwa dalam melaksanakan implementasi suatu kebijakan tidak selalu berjalan mulus.Banyak faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Untuk menggambarkan secara jelas variabel atau faktor-faktor yang berpengaruh penting terhadap implementasi kebijakan publik serta guna penyederhanaan pemahaman, maka akan digunakan model-model implementasi kebijakan.

## Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik sejak formulasi sampai pada implementasi biasanya dimulai dari adanya visi dan misi, rencana strategis, program dan proyek serta kegiatan yang diikuti dengan adanya umpan balik.Langkah-langkah dalam proses implementasi kebijakan publik seperti disebutkan Mazmanian dan Sabatier (1981) adalah: (1)identifikasimasalah; (2) penegasan tujuan yang hendak dicapai;dan (3) merancang struktur proses implementasi.

Model-model dalam implementasi kebijakan publik adalah: (1) Model Proses Implementasi Kebijakan oleh Van Meter dan Van Horn; (2) Model Kerangka Analisis Implementasi oleh Mazmanian dan Sabatier; (3) Model “*The Top Down Approcah*” oleh Hogwood dan Gunn; (4) Model Merilee S. Grindle; dan (5) Model Implementasi Kebijakan “George Edwards III”.

1. **Model Proses Implementasi Kebijakan oleh Van Meter dan Van Horn**

Model yang ditawarkan oleh Donald Van Meter &Carl Van Horn (1975)*.*Model ini menawarkan adanya enam variabel yang membentuk ikatan (linkage) antara isu kebijakan dengan pencapaian *(performance).*Keenam variabel tersebut adalah: (1) ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan; (2) sumber-sumber kebijakan; (3) komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan implementasi; (4) karakteristik dari badan-badan pelaksana (implementors) ; (5) kondisi ekonomi, sosial dan politik; dan (6) kecenderungan dari pelaksana (implementors).

Model ini tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas dan variabel terikat mengenai kepentingan-kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas.

1. **Model Kerangka Analisis Implementasi oleh Mazmanian dan Sabatier**

Model yang ditawarkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983), bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan publik adalah dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Disebutkannya, ada tiga klasifikasi variabel yang ikut berpengaruh dalam proses implementasi kebijakan publik,yaitu: (1) variabel bebas *(independent variable)*, yaitu mudah tidaknya masalah yang akan digarap/ dikendalikan. (2) *variabel interving,* yaitu kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi secara tepat; dan (3) variabel terikat (*dependent variable),* yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yaitu: (a) pemahaman dari lembaga/ badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, (b) kepatuhan objek, (c) hasil nyata, (d) penerimaan hasil nyata tersebut, dan (e) mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

1. **Model “The Top Down Approcah” oleh Hogwood dan Gunn**

Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hoogwood dan Lewis A.Gunn (1978), yang biasanya disebut oleh para pakar sebagai “*the top down approach”.*Menurutnya, untuk dapat mengimplementasikan kebijakan publik secara sempurna (*perfect implementation*), diperlukan beberapa syarat, yaitu: (1) bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/ lembaga pelaksana tidak akan menimbulkan kendala yang serius; (2) tersedianya waktu dan sumber daya yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan/ program; (3) bahwa perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benarada; (4) kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal; (5) hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya; (6) hubungan ketergantungannya kecil; (7) pemahaman yang mendalam dan ketepatan terhadap tujuan; (8) tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat; (9) adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna; dan (10) pihak-pihak yang berwenang dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

**4. Model MerileeS. Grindle**

Model yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle (1980), ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya.Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan.Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut (Wibawa,Samodra, dkk.,1994).

Isi kebijakan mencakup: (1) kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan; (2) jenis dan manfaat yang akan dihasilkan; (3) derajat perubahan yang diinginkan; (4) kedudukan pembuat kebijakan; (5) (siapa) pelaksana program; (6) sumber daya yang dikerahkan. Sedangkan kontkes implementasinya adalah: (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat; (2) karakteristik lembaga dan penguasa; dan (3) kepatuhan dan daya tanggap. Dikemukakan Grindle (1980), ada tiga hal pokok dalam implementasi kebijakan, yaitu: pertama, merinci tujuan-tujuan yang hendak dicapai. Kedua, membentuk program-program kegiatan, dan ketiga mengalokasikan dana untuk pembiayan-pembiayaan.

**5. Model implementasi kebijakanEdwards III, George C**

Model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edwards III, George C.(1980), dimulai dengan mengajukan dua pertanyaan dasar, yaitu:

1. Prakondisi-prakondisi siapa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil?
2. Hambatan-hambatan utama apayang mengakibatkan suatu implementasi gagal?

Dalam usaha menjawab kedua pertanyaan penting tersebut, Edwards III membahas empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik, yaitu: (1) komunikasi; (2) sumber-sumber; (3) disposisi, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku;dan(4) struktur birokrasi. Penjelasan dari keempat variabel tersebut adalah sebagai berikut:

1. **Komunikasi**

Ada tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yaitu:

1. Transmisi, maksudnya bahwa sebelum keputusan diimplementasikan, pejabat harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan perintah pelaksanaannya telah dikeluarkan. Ini artinya, mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui dengan pasti apayang harus mereka lakukan. Karena itu, keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat. Ini berarti komunikasi-komunikasi harus akurat dan dapat dimengerti dengan cermat oleh pelaksana.

Menurut Edwards, ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi, yaitu:

1. Pertentangan pendapat antara pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan;
2. Informasi melewati berlapis-lapis hirarkhi birokrasi; dan
3. Perbedaan persepsi dalam menangkap atau menterjemahkan persyaratan-persyaratan suatu kebijakan.
4. Konsistensi, maksudnya bahwa jika implementasi kebijakan ingin berjalan efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Disamping itu, perlu dihindari adanya perintah-perintah yang bertentangan satu samalain. Sebab, keputusan-keputusan yang bertentangan yang tentu saja membingungkan dan menghambat dalam pelaksanaan kebijakan.
5. Kejelasan (*clarity*), maksudnya jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana, tetapi juga harus jelas. Dikatakannya, ada enam faktor yang mendorong ketidakjelasan komunikasi kebijakan, yaitu: (a) kompleksitas kebijakan publik; (b) keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat; (c) kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan; (d) masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru; (e) menghindari pertanggung jawaban kebijakan; dan (f) sifat pembuatan kebijakan pengadilan.
6. **Sumber-Sumber**

Sumber-sumber penting dalam efektivitas implementasi kebijakan meliputi:

1. Staf

Disamping jumlahnya yang cukup, juga staf yang ada harus punya kualitas yang baik atau memiliki keahlian ataupun keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan, baik keterampilan teknis maupun dalam pengelolaan.

1. Informasi

Dalam kaitan ini, informasi mempunyai dua bentuk,yaitu:

1. informasi mengenai bagaimana melaksanakan kebijakan; dan
2. data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Artinya, pelaksana-pelaksana harus mengetahui apakah orang-orang lain dan organisasi yang terlibat dalam implementasi kebijakan mentaati undang-undang atau tidak.
3. Wewenang*.* Artinya, diperlukan adanya wewenang formal (wewenang diatas kertas) untuk melaksanakan kebijakan yang harus digunakan secara efektif.
4. Fasilitas-fasilitas. Maksudnya adalah fasilitas fasilitas dan perlengkapan yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik. Dengan kata lainsarana dan prasarana yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan kebijakan secara efektif.

**3 ) Disposisi, Kecenderungan-Kecenderungan**

Kecenderungan kecenderungan bisa menimbulkan hambatan dalam implementasi kebijakan yang efektif, bila beberapa kebijakan masuk ke dalam “zone ketidakacuhan” para administrator, yaitu bila kebijakan-kebijakan bertentangan dengan pandangan-pandangan kebijakan substantif para pelaksana atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi mereka. Artinya, bila para pelaksana tidak sepakat dengan substansi suatu kebijakan.Karena itu, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku para pelaksana kebijakan perlu diperbaiki misalnya dengan memberikan insentif yang memadai, atau memberikan sanksi-sanksi bagi yang mengarah pada kecenderungan negatif.

**4) Struktur Birokrasi**

Karena pada umumnya, birokrasi adalah pelaksana utama kebijakan publik, maka struktur birokrasi menjadi penting. Dikatakan Edwads, birokrasi memiliki dua karakteristik, yaitu: (a) prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar yang biasa disebut Standar Operating Procedures (SOP). Hal ini merupakan tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas; dan (b) fragmentasi, yang berasal terutama dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi-organisasi birokrasi pemerintah.

Berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan yang efektif, Edward&Sharkensky mengatakan bahwa: syarat pertama untuk implementasi kebijakan yang efektif adalah, bahwa mereka yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan keputusan itu mengetahui betul apayang harus mereka lakukan seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan, untuk kepentingan masyarakat.

Selanjutnya,Bregman seperti dikutip Dennis J. Palumbo & Marvin A.Harder (1981), menyebutkan dua bentuk implementasi kebijakan, yaitu:

* 1. *programmed implementation*;dan
  2. *adaptedimplementation*.

Dikatakannya:*“*Bentuk pelaksanaan kebijakan dengan pendekatan program menghendaki adanya kejelasan, ketepatan, mencakup keseluruhan. Sekali keputusan itu diambil, maka semua prosedur dalam pelaksanaan program dikehendaki untuk diikuti oleh seluruh tingkat organisasi-organisaasi pelaksana atau badan-badan pemerintah terkait.”

Menurut Bergman dalam Palumbo dan Harder (1981), bahwa dengan “*programmed approach*” akan dapat mengatasi masalah-masalah yang ditimbulkan oleh:

1. Ketidakjelasan tujuan kebijakan yang disebabkan oleh kesalahan pengertian, kekaburan, atau adanya perselisihan tentang nilai-nilai;
2. Peran serta dari pelaku-pelaku yang berlebihan jumlahnya;dan
3. Keengganan pelaksana, serta tindakan-tindakan yang tidak efektif dan tidak efisien.

**a. Komunikasi**

Menurut Edward III dalam Widodo (2010 :97), komunikasi diartikan sebagai “proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan”. Informasi mengenai kebijakan publik menurut Edward III dalam Widodo (2010:97) perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapakan.

Menurut Edward III dalam Widodo (2010:97), komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi, antara lain dimensi transmisi (*trasmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*).

1) Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.

2) Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditrasmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.

3) Dimensi konsistensi (*consistency*) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.

**b. Sumberdaya**

Edward III dalam Widodo (2010:98) mengemukakan bahwa faktor sumberdaya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:98) bahwa sumberdaya tersebut meliputi sumberdaya manusia, sumberdaya anggaran, dan sumberdaya peralatan dan sumberdaya kewenangan

1) Sumber daya Manusia

Sumberdaya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Edward III dalam Widodo (2010:98) menyatakan bahwa “*probably the mostessential resources in implementing policy is staff*”. Edward III dalam Widodo (2010:98) menambahkan sebagai berikut:

“*no matter how clear and consistent implementation order are and no matter accurately they are transmitted, if personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementing will not effective”*

2) Sumber daya Anggaran

Edward III dalam Widodo (2010:100) menyatakan dalam kesimpulan studinya “*budgetary limitation, and citizen oppositionlimit the acquisition of adequate facilities. This is turn limit thequality of service that implementor can be provide to public*”.

Menurut Edward III, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat juga terbatas.

Edward III dalam Widodo (2010:100) menyatakan bahwa “*new towns studies suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program*”. MenurutEdward III, terbatasnya insentif yang diberikan kepadaimplementor merupakan penyebab utama gagalnya pelaksanaan program.

Edward III dalam Widodo (2010:101) menyimpulkan bahwa terbatasnya sumber daya anggaran akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disamping program tidak bisa dilaksanakan dengan optimal, keterbatasan anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah.

3) Sumberdaya Peralatan

Edward III dalam Widodo (2010:102) menyatakan bahwa sumberdaya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.

Edward III dalam Widodo (2010:102) menyatakan :

*“Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementor may have sufficient staff, may understand what he supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies and even green space implementation will not succeed”*

4) Sumberdaya Kewenangan

Sumberdaya lain yang cukup penting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan adalah kewenangan. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:103) menyatakan bahwa:

“Kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan”.

Oleh karena itu, Edward III dalam Widodo (2010:103), menyatakan bahwa pelaku utama kebijakan harus diberi wewenang yang cukup untuk membuat keputusan sendiri untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi kewenangannya.

**c. Disposisi**

Pengertian disposisi menurut Edward III dalam Widodo (2010:104) dikatakan sebagai “kemauan, keinginan dan kecenderungan para perlaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan”. Edward III dalam Widodo (2010:104-105) mengatakan bahwa :

Jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (*implementors*) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kamauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III dalam Agustinus (2006:159-160) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

1) Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat

yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.

2) Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

**d. Struktur birokrasi**

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2005:149-160) mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu:

* 1. Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik (*public affair).*
  2. Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya.
  3. Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda.
  4. Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas.
  5. Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati.
  6. Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana (*implementors*) mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mempunyai keinginan untuk melakukannya, namun Edward III dalam Widodo (2010:106) menyatakan bahwa “implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi”. Struktur birokasi ini menurut Edward III dalam Widodo (2010:106) mencangkup aspek aspek seperti struktur birokrasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organnisasi dan sebagainya.

Menurut Edwards III dalam Winarno (2005:150) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: ”*Standard OperationalProcedure* (SOP) dan fragmentasi”. Menurut Winarno (2005:150),

*”Standard operational procedure* (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas”. Edward III dalam Widodo (2010:107) menyatakan bahwa : demikian pula dengan jelas tidaknya standar operasi, baik menyangkut mekanisme, system dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi dan kewenangan, dan tangggung jawab diantara pelaku, dan tidak harmonisnya hubungan diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya ikut pula menentukan keberhasilan implementasi kebjakan. Namun, berdasakan hasil penelitian Edward III dalam Winarno (2005:152) menjelaskan bahwa 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 Edward III dalam Winarno (2005:155) menjelaskan bahwa

”fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi” Edward III dalam Widodo (2010:106), mengatakan bahwa:

“struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, karena kesempatan untuk instruksinya terdistorsi sangat besar. Semakin terdistorsi dalam pelaksanaan kebijakan, semakin membutuhkan koordinasi yang intensif”.

## 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).

**1. Perencanaan**

Perencanaan merupakan langkah awal dalam menentukan arah dan tujuan dari sebuah organisasi.Tahap perencanaan merupakan salah satu yang menjadi kunci untuk mencapai sebuah tujuan.Menurut Sholeh dan Rochmansjah (2010) menyatakan bahwa sistem pengendalian manajemen diawali dari perencanaan strategik (*strategic planning*).

Perencanaan strategic merupakan proses manajerial untuk mengembangkan dan memelihara suatu arah strategi yang menyelaraskan tujuan-tujuan organisasi dan berbagai sumber dayanya sehubungan dengan peluang pemasaran yang berubah-ubah. Perencanaan strategik juga merupakan proses yang dilakukan suatu organisasi untuk menentukan strategi dalam pengambilan keputusan yang digunakan untuk perencanaan masa depan.

Setiap organisasi yang tidak memiliki atau tidak melakukan perencanaan strategik akan mengalami masalah dalam penganggaran, misalnya terjadinya beban kerja anggaran yang terlalu berat, alokasi sumber daya yang tidak tepat sasaran, dan dilakukannya pilihan strategi yang salah.

Menentukan tujuan untuk kinerja organisasi dimasa depan serta memutuskan tugas dan penggunaan sumber daya yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut merupakan fungsi dari perencanaan. Fungsi perencanaan mencakup kegiatan menentukan sasaran yang harus dicapai dan menetapkan alat yang sesuai untuk mencapai sasaran yang telah ditentukan.

Pada dasarnya kekayaan daerah dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis (Mardiasmo: 2002) yaitu:

1. Kekayaan yang sudah ada (eksis) sejak adanya daerah tersebut. Kekayaan jenis ini meliputi seluruh kekayaan alam dan geografis kewilayahannya. Contohnya adalah tanah, hutan, tambang, gunung, danau, pantai dan laut
2. Kekayaan yang akan dimiliki baik yang berasal dari aktivitas pemerintah daerah yang didanai APBD serta kegiatan perekonomian daerah lainnya. Contohnya adalah jalan, jembatan, kendaraan, dan barang modal lainnya.

Pemerintah daerah harus membuat perencanaan yang tepat terhadap dua jenis kekayaan tersebut.Perencanaan juga meliputi perencanaan terhadap aset yang belum termanfaatkan atau masih berupa aset potensial. Perencanaan yang dilakukan harus meliputi tiga hal yaitu:

1. Melihat kondisi aset daerah dimasa lalu.
2. Aset yang dibutuhkan untuk masa sekarang.
3. Perencanaan kebutuhan aset dimasa yan akan datang.

Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 09 tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah dalam pasal 9, Perencanaan kebutuhan barang milik daerah disusun dalam rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah setelah memperhatikan ketersediaan barang milik daerah yang ada.Perencanaan kebutuhan pemeliharaan barang milik daerah disusun dalam Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah dengan memperhatikan data barang yang ada dalam pemakaian.

BPPK (2011) menyatakan perencanaan adalah suatu kegiatan untuk merumuskan rincian kebutuhan Barang Milik Negara/Daerah (BMN/D) untuk menghubungkan pengadaan barang yang telah lalu dengan keadaan yang sedang berjalan sebagai dasar dalam melakukan tindakan yang akan datang. Selanjutnya menurut BPPK (2011) adapun tujuan perencanaan adalah :

1. Agar penggunaan anggaran efisien, efektif, hemat, tidak boros dan tepat sasaran;
2. Mengantisipasi perkembangan organisasi dan perubahan kepegawaian yang membutuhkan kesesuaian BMN/D yang dibutuhkan;
3. Adanya perubahan kondisi BMN/D yang disebabkan rusak ( berat atau ringan), dihapuskan, dijual, kedaluwarsa, dan sebagainya sehingga memerlukan penggantian tugas pokok dan fungsi atau keperluan berjaga-jaga;
4. Kebutuhan BMN/D yang disesuaikan dengan jumlah dan keperluan perorangan pegawai;
5. Mengamankan barang persediaan yang dibutuhkan baik untuk menunjang pelaksanaan tugas pokok dan fungsi atau keperluan berjaga-jaga.

Perlengkapan dan Peralatan dalam menghindari pengadaan barang yang berlebihan perlu dilakukan pembatasan-pembatasan kebutuhan.Kebutuhan harus ditentukan secara tepat terutama mengenai tipe dan spesifikasinya. Disamping itu ditentukan pula sumber dan jumlah dari perlengkapan dan peralatan yang akandibeli, hal ini perlu dilakukan untuk menentukan cara yang akan dilaksanakan dalam pembelian tersebut. Perencanaan proses pengadaan/pembelian sejak dari awal sampai kepada barang diterima ditempat harus telah disusun dan tergambar dengan jelas, baik tahap demi tahap dari kegiatannya sendiri maupun jadwal waktu secara tepat.

**2. Pelaksanaan**

Menurut Sholeh dan Rochmansjah (2010) kekayaan milik daerah harus dikelola secara optimal dengan memperhatikan prinsip efisiensi, efektivitas, transparansi dan akuntabilitas pubik.Diperlukan adanya unit pengelola kekayaan daerah yang profesional agar tidak terjadi *overlapping* tugas dan wewenang dalam pengelolaan kekayaan daerah. Pengamanan terhadap kekayaan daerah harus dilakukan secara memadai baik pengamanan fisik maupun melalui sistem pengendalian intern.

Sholeh dan Rochmansjah (2010) menyatakan pelaksanaan pengelolaan aset/barang milik daerah harus memenuhi prinsip akuntabilitas publik. Akuntabilitas publik yang harus dipenuhi paling tidak meliputi :

1. Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum *(accountability for probityand legilaty)*, terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan *(abuse of power)* oleh pejabat dalam penggunaan dan pemanfaatan kekayaan daerah,sedangkan akuntabilitas hukum terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan kekayaan publik.
2. Akuntabilitas proses *(process accountability)*, terkait dengan dipatuhinya prosedur yang digunakan dalam melaksanakan pengelolaan kekayaan daerah, termasuk didalamya dilakukannya compulsory *competitive tendering contract (CCTC)* dan penghapusan *mark-up.* Untuk itu perlu kecukupan sistem informasiakuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi.
3. Akuntabilitas kebijakan *(policy accountability)*, terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap DPRD dan masyarakat luas atas kebijakan-kebijakan penggunaan dan pemanfaatan kekayaan daerah.

**3. Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian**

Menurut Sholeh dan Rochmansjah (2010), untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan dan menjamin tertib administrasi pengelolaan barang milik daerah secara efisien dan efektif maka diperlukan fungsi berikut ini:

1. Pembinaan, yaitu usaha atau kegiatan melalui pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, dan supervisi.
2. Pengawasan, yaitu usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan/atau kegiatan dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Pengendalian, yaitu usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Pembinaan adalah usaha atau tindakan yang dilakukan secara efektif, dan efisien, serta dalam perspektif jangka panjang, baik bersifat perubahan maupun penyempurnaan, agar pengelolaan BMN/D pada keseluruhan siklus atau tahapan kegiatan dapat dilaksanakan dengan tertib dan mencapai hasil yang lebih baik, terutama dalam memberikan daya dukung yang tinggi terhadap kelancaran pelaksanaan tugas pokok dan fungsi, serta keberhasilan pencapaian tujuan organisasi. Usaha atau tindakan dalam kegiatan pembinaan yang dilakukan oleh pimpinan pada berbagai tingkatan secara konkrit dapat dilakukan dalam berbagai bentuk seperti pemberian pedoman, bimbingan, motivasi, supervisi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan (BPPK, 2011).

Pengawasan yang ketat perlu dilakukan sejak tahap perencanaan hingga pengahapusan aset. Keterlibatan auditor internal dalam proses pengawasan ini sangat penting untuk menilai konsistensi antara praktik yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan standar yang berlaku. Selain itu, auditor juga penting keterlibatannya untuk menilai kebijakan akuntansi yang diterapkan manyangkut pengakuan aset (*recognition*), pengukurannya (*measurement*), dan penilaianya (*valuation*).Pengawasan diperlukan untuk menghindari penyimpanan dalam perencanaan maupun pengelolaan aset yang dimiliki daerah.

Menurut BPPK (2011), pengendalian intern secara luas merupakan suatu proses yang dipengaruhi dan melibatkan tidak hanya pada tingkat pimpinan tertinggi tetapi seluruh sumber daya manusia dalam organisasi bersangkutan. Pengendalian intern tersebut dirancang untuk memberikan jaminan yang memadai dalam rangka pencapaian tujuan yang ditetapkan. Jaminan yang diberikan tidak bersifat mutlak satu dan lain hal terutama adanya unsur ketidakpastian dimasa datang yang tidak jarang sulit diprediksi.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah menyatakan sistem pengendalian intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Mewujudkan pengelolaan barang milik daerah dapat berjalan dengan tertib dan optimal maka tahapan perencanaan, pelaksanaan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian perlu dilakukan dalam satu kesatuan sistem. Perencanaan yang tepat bertujuan agar penggunaan anggaran dalam hal pengelolaan barang milik daerah dilakukan secara efisien, efektif dan ekonomis.

Pelaksanaan secara efisien dan efektif bertujuan agar pengelolaan barang milik daerah dilakukan secara baik dan benar yaitu profesional, transparan dan akuntabel sehingga barang milik daerah tersebut memberikan manfaat baik itu untuk jalannya roda pemerintahan maupun untuk kesejahteraan masyarakat.Adanya pembinaan, pengawasan dan pengendalian diperlukan untuk menghindari penyimpangan dari peraturan yang berlaku dalam setiap tahapan pengelolaan barang milik daerah.

## Sistem Pengelolaan Barang Milik Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 Standar Akuntansi Pemerintahan (Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Kas menuju Aktual), pengertian aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa msa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau social dimasa 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 dipelihara karena alasan sejarah dan budaya. Adapun dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, aset adalah sesuatu yang mempunyai nilai tukar, modal kekayaan (KBBI, 2001 :70).

Sistem berasal dari bahasa latin (*systēma*) dan bahasa Yunanani (*sustēma*) adalah suatu kesatuan yang terdiri komponen atau elemen yang dihubungkan bersama untuk memudahkan aliran informasi, materi atau energi. Istilah ini sering dipergunakan untuk menggambarkan suatu set entitas yang berinteraksi, di mana suatu model matematika seringkali bisa dibuat.

Pengertian sistem menurut ahli “Suatu sistem adalah suatu jaringan kerja dari prosedur-prosedur yang saling berhubungan, berkumpul bersama-sama untuk melakukan suatu kegiatan atau untuk menyelesaikan suatu sasaran yang tertentu”.(Jogiyanto, 2005:1).

Sistem juga merupakan kesatuan bagian-bagian yang saling berhubungan dan berkaitan yang berada dalam suatu wilayah serta memiliki item-item penggerak, contoh umum misalnya seperti negara. Negara merupakan suatu kumpulan dari beberapaelemen kesatuan lain seperti provinsi yang saling berhubungan sehingga membentuk suatu negara dimana yang berperan sebagai penggeraknya yaitu rakyat.

Pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem merupakan elemen yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi dalam melakukan kegiatan bersama untuk mencapai tujuan tertentu, sedangkan prosedur adalah suatu urutan kegitan klerikal, biasanya melibatkan beberapa orang dalam suatu departemen atau lebih yang dibuat untuk menjamin penanganan secara seragam transaksi perusahaan yang terjadi berulang-ulang. Di dalam suatu system biasanya terdiri dari beberapa prosedur dimana prosedur-prosedur itu saling terkait dan saling mempengaruhi. Akibatnya jika terjadi perubahan maka salah satu prosedur, maka akan mempengaruhi prosedur-prosedur yang lain”. (Mulyadi, 2001: 5).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah disebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengelolaan barang daerah adalah suatu rangkaian kegiatan dan tindakan terhadap daerah yang meliputi:

1. Perencanaan kebutuhan dan penganggaran;
2. Pengadaan;
3. Penerimaan, penyimpanan dan penyaluran;
4. Penggunaan;
5. Penatausahaan;
6. Pemafaatan;
7. Pengamanan dan pemeliharaan;
8. Penilaian;
9. Penghapusan;
10. Pemindahtanganan;
11. Pembinaan, Pengawasan, dan Pengendalian;
12. Pembiayaan; dan
13. Tuntutan ganti rugi.

## Tujuan Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Menurut Lemer (2000:65), manajemen aset merupakan proses menjaga/ memelihara dan memanfaatkan modal publik, hal ini dilakukan dalam rangka melaksanakan tertib administrasi pengelolaan barang milik daerah sehingga terciptanya manajemen pemerintahan yang dapat bekerja secara efisien, efektif dan ekonomis.

Pengeolaan aset adalah pengelolaan secara komprehensif atas permintaan, perencanaan, perolehan, pengoperasian, pemeliharaan, perbaikan/rehabilitasi, pembuangan/pelepasan dan penggantian aset untuk memaksimalisasikan Tingkat Pengembalian Investasi (*ROI*) pada standar pelayanan yang diharapkan terhadap generasi sekarang dan yang akan datang.

## Azas-Azas Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Barang milik daerah sebagai salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat harus dikelola dengan baik dan benar.Menurut Sholeh dan Rochmansjah (2010) agar pelaksanaan pengelolaan aset daerah dapat dilakukan dengan baik dan benar sehingga dapat dicapai efektivitas dan efisiensi pengelolaan aset daerah hendaknya berpegangan teguh pada azas-azas sebagai berikut :

1. Azas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah dibidang pengelolaan barang milik daerah yang dilaksanakan oleh kuasa pengguna barang, pengguna barang, pengelola barang dan kepala daerah sesuai fungsi, wewenang dan tanggung jawab masing-masing;
2. Azas kepastian hukum, yaitu pengelolaan barang milik daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan;
3. Azas transparansi, yaitu penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar;
4. Azas efisiensi, yaitu pengelolaan barang milik daerah diarahkan agar barang milik daerah digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal;
5. Azas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan pengelolaan barang milik daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat;
6. Azas kepastian nilai, yaitu pengelolaan barang milik daerah harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai barang dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik daerah serta penyusunan neraca Pemerintah Daerah.

## Kerangka Konseptual

Salah satu cara untuk memahami implementasi kebijakan adalah dengan melihat dan menganalisis empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik,yaitu: (1) komunikasi; (2) sumber-sumber; (3) kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku;dan (4) struktur birokrasi (EdwardsIII, 1980).

Menjelaskan bagaimana implementasi kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah Pemerintah Kota Bandung (Studi Kasus Sekretariat Daerah Kota Bandung, penelitian ini menganalisis empat variabel, yaitu (1) komunikasi; (2) sumber-sumber; (3) kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku;dan (4) struktur birokrasi.

Proses komunikasi kebijakan, akandilihat (1) bagaimana pemahaman pelaksana kebijakan terhadap kebijakan tersebut (transmisi), (2) apakah perintah kepada pelaksana kebijakan sudah konsisten dan jelas (konsistensi), dan (3) apakah petunjuk pelaksanaan dari kebijakan tersebut sudah ada kejelasan (*clarity*).

Kaitannya dengan sumber-sumber, akan dilihat: (1) apakah jumlah dan kualitas staf pelaksana sudah memadai dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya (staf); (2) bagaimana kebijakan dilaksanakan, dan bagaimana kepatuhan pelaksana (informasi); (3) apakah kewenangan dari pelaksana sudah jelas dan digunakan sebagaimana mestinya (wewenang); dan (4) bagaimana kesiapan sarana dan prasarana dalam implementasinya (fasilitas-fasilitas).