

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pemberian otonomi kepada daerah pada dasarnya bertujuan untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sejalan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, peranan pemerintah daerah semakin besar. Upaya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan, terkait erat dengan upaya pemberdayaan pemerintah daerah dalam aspek pembiayaan pemerintahan dan pembangunan.

Kondisi keuangan pemerintah daerah saat ini masih bergantung pada subsidi dan bantuan pemerintah pusat. Padahal pemerintah daerah dituntut memiliki kemandirian dalam membiayai sebagian besar anggaran pembangunannya, yang tercermin dari sumber-sumber penerimaan daerah dan bagian daerah dari penerimaan negara yang terdapat dalam UU No. 25 Tahun 2004. Oleh karena itu pemerintah daerah harus dapat melakukan optimalisasi sumber-sumber penerimaan daerahnya.

Salah satu sumber pendapatan asli daerah (PAD) adalah dengan pemanfaatan barang (aset) daerah. Jika aset daerah yang belum dimanfaatkan dapat didayagunakan secara optimal, maka akan dapat meningkatkan atau menciptakan sumber PAD, disamping itu dapat mengurangi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), khususnya dari segi pemeliharaan dan pengamanannya.

Aset daerah merupakan salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Aset daerah adalah komponen yang terkait dengan neraca daerah baik dalam bentuk aset tetap maupun aset lancar, bahkan barang yang sifatnya persediaan merupakan bagian dari pengelolaan aset. Hal ini tercermin dari neraca daerah sebagaimana contoh dibawah ini.

**Tabel 1.1 Contoh Neraca Pemerintah Daerah**

NERACA  
PEMERINTAH KOTA "ABC"  
PER 1 Januari 2007

NO	URAIAN	
1	ASET	
2		
3	ASET LANCAR	
4	Kas di Kas Daerah	100.000.000
5	Kas di Bendahara Pengeluaran	6.333.000
6	Kas di Bendahara Penerimaan	2.000.000
7	Investasi Jangka Pendek	5.000.000
8	Piutang Pajak	8.909.000
9	Piutang Retribusi	340.000
10	Bagian Lancar Pinjaman kepada Perusahaan Daerah	5.000.000
11	Bagian Lancar Tagihan Penjualan Angsuran	700.000
12	Bagian Lancar Tuntutan Perbendaharaan/Tuntutan Ganti Rugi	800.000
13	Piutang Lainnya	1.005.000.000
14	Persediaan	7.500.000
15	Jumlah Aset Lancar (4 s.d 14)	1.141.582.000
16		
17	INVESTASI JANGKA PANJANG	
18	Investasi Nonpermanen	
19	Investasi dalam Obligasi/Surat Utang Negara	22.000.000
20	Penyertaan Modal dalam Proyek Pembangunan	1.000.000
21	Investasi Nonpermanen Lainnya	500.000
22	Jumlah Investasi Nonpermanen (19 s.d 21)	23.500.000
23	Investasi Permanen	
24	Penyertaan Modal Pemerintah Daerah	75.000.000
25	Investasi Permanen Lainnya	5.000.000
26	Jumlah Investasi Permanen (24 s.d 25)	80.000.000
27	Jumlah Investasi Jangka Panjang (22 + 26)	103.500.000
28		
29	ASET TETAP	
30	Tanah	200.000.000
31	Peralatan dan Mesin	400.000.000
32	Gedung dan Bangunan	350.000.000
33	Jalan, Irigasi dan Jringen	270.000.000
34	Aset Tetap Lainnya	176.000.000
35	Konstruksi dalam Pengerjaan	50.000.000
36	Jumlah Aset Tetap (30 s.d 35)	1.446.000.000
37		
38	DANA CADANGAN	
39	Dana Cadangan	100.000.000
40	Jumlah Dana Cadangan (39)	100.000.000
41		
42	ASET LAINNYA	
43	Tagihan Penjualan Angsuran	7.000.000
44	Tuntutan perbendaharaan/Tuntutan Ganti Rugi	76.800.000
45	Kemitraan dengan Pihak Ketiga	87.600.000
46	Aset Tak Berwujud	50.000.000
47	Aset Lain-lain	7.650.980
48	Jumlah Aset Lainnya (43 s.d 47)	229.050.980
49		
50	JUMLAH ASET (15 + 27 + 36 + 40 + 48)	3.020.132.980
51		
52	KEWAJIBAN	
53		
54	KEWAJIBAN JANGKA PENDEK	
55	Utang Perhitungan Pihak Ketiga	4.000.000
56	Utang Bunga	1.250.000

**Universitas Indonesia**

Lanjutan Tabel 1.1

57	Bagian Lancar Utang Jangka Panjang	10.000.000
58	Utang Jangka Pendek Lainnya	5.000.000
59	Jumlah Kewajiban Jangka Pendek (55 s.d 58)	20.250.000
60		
61	KEWAJIBAN JANGKA PENDEK	
62	Utang kepada Pemerintah Pusat	80.000.000
63	Jumlah Kewajiban Jangka Panjang (62)	80.000.000
64	JUMLAH KEWAJIBAN (59 + 63)	100.250.000
65		
66	EKUITAS DANA	
67		
68	EKUITAS DANA LANCAR	
69	Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SIPA)	102.333.000
70	Pendapatan yang Ditangguhkan	2.000.000
71	Cadangan Piutang	1.020.749.000
72	Cadangan Persediaan	7.500.000
73	Diinvestasikan dalam Investasi Jangka Pendek	5.000.000
74	Dana yang Harus Disediakan untuk Pembayaran Utang Jangka Pendek	(16.250.000)
75	Jumlah Ekuitas Dana Lancar (69 s.d 74)	1.121.332.000
76		
77	EKUITAS DANA INVESTASI	
78	Diinvestasikan dalam Investasi Jangka Panjang	103.500.000
79	Diinvestasikan dalam Aset Tetap	1.446.000.000
80	Diinvestasikan dalam Aset Lainnya	229.050.980
81	Dana yang Harus Disediakan untuk Pembayaran Utang Jangka Panjang	(80.000.000)
82	Jumlah Ekuitas Dana Investasi (78 s.d 81)	1.698.550.980
83		
84	EKUITAS DANA INVESTASI	
85	Diinvestasikan dalam Dana Cadangan	100.000.000
86	Jumlah Ekuitas Dana Cadangan	100.000.000
87	JUMLAH EKUITAS DANA (75 + 82 + 86)	2.919.882.980
88		
89	JUMLAH KEWAJIBAN DAN EKUITAS DANA (64 + 87)	3.020.132.980

Sumber: Buletin Teknis Penyusunan Neraca Awal Pemerintah (Yusuf, 2010:6-7)

Terlepas dari banyak atau sedikitnya aset yang perlu dimasukkan ke dalam neraca daerah, pengelolaan aset merupakan komponen yang sangat penting untuk mewujudkan laporan keuangan yang lebih baik. Pengelolaan aset yang baik akan menunjang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Pengelolaan aset mesti dilakukan dalam suatu program yang dapat dipertanggungjawabkan, dan mesti mencerminkan komitmen pemerintah daerah untuk melaksanakan pemerintahan yang mengacu asas-asas *good governance*, yaitu keterbukaan (*transparency*), keadilan (*fairness*), dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*) serta tidak mengorbankan kepentingan publik (*public sphere*). Hal ini akan mendorong pemerintah daerah untuk benar-benar mengembangkan strategi pembangunan daerah berdasarkan potensi yang dimilikinya.

Pemerintah Kota Tangerang pada tahun 2009-2013 memiliki visi “Membangun peradaban baru di tengah kota industri, perdagangan dan jasa, permukiman serta pendidikan yang akhlakul karimah”. Berdasarkan visi Kota Tangerang tahun 2009-2013 tersebut, maka misi yang akan dilaksanakan sebagai berikut: (i) mewujudkan dan menguatkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), (ii) mendorong pertumbuhan ekonomi, (iii) meningkatkan kualitas pendidikan dan kesejahteraan sosial, (iv) meningkatkan kualitas dan kuantitas infrastruktur dan pelayanan publik, serta (v) mendorong terwujudnya pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*).

Untuk mewujudkan visi dan misi Kota Tangerang 2009-2013, dirumuskan enam tujuan yang ingin dicapai, yaitu: (i) menciptakan tata kelola pemerintahan yang transparan, akuntabel, partisipatif dan inovatif, (ii) menciptakan pemerintahan yang efektif dan efisien, (iii) mendorong pertumbuhan sektor unggulan yang berbasis sumber daya lokal, (iv) mewujudkan sumber daya manusia Kota Tangerang yang unggul, berkualitas dan sejahtera, (v) meningkatkan penyediaan dan pelayanan infrastruktur untuk meningkatkan kualitas permukiman dan perkotaan, dan (vi) meningkatkan kualitas pembangunan yang menjamin keberkelanjutan daya dukung lingkungan.

Sasaran pokok yang ingin dicapai pada tujuan menciptakan tata kelola pemerintahan yang transparan, akuntabel, partisipatif dan inovatif adalah sebagai berikut:

1. tersusunnya dokumen perencanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah;
2. terselenggaranya pemerintahan yang berdasarkan pada perencanaan pembangunan yang inovatif;
3. meningkatnya sistem pengelolaan keuangan dan aset daerah.

Kebijakan yang menjadi pedoman dalam pengelolaan barang/aset daerah di Indonesia telah memiliki dasar hukum yang jelas yaitu UU No.1/2004 tentang Perbendaharaan Negara juncto PP No.6/2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan PP 38 tahun 2008 tentang perubahan PP No. 6 Tahun 2006. Dalam PP No. 6 Tahun 2006, pasal 5 menyebutkan bahwa Gubernur/Bupati/

Walikota adalah pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah. Pemegang kekuasaan pengelola barang milik daerah mempunyai wewenang antara lain menetapkan kebijakan pengelolaan barang milik daerah.

Pemerintah daerah Kota Tangerang memiliki kebijakan pengelolaan barang/aset daerah yang tertuang dalam Peraturan Daerah No. 10 tahun 2007 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah dan Peraturan Walikota Tangerang No. 10 Tahun 2007 tentang Sistem dan Prosedur Pengelolaan Barang Milik Daerah. Dalam kebijakan pemerintah daerah tersebut disebutkan bahwa pengelolaan barang milik daerah adalah rangkaian kegiatan dan tindakan terhadap barang milik daerah yang meliputi perencanaan, penentuan, kebutuhan, penganggaran, standarisasi barang dan harga, pengadaan, penyimpanan, penyaluran, inventarisasi, pengendalian, pemeliharaan, pengamanan, pemanfaatan, perubahan status hukum/penilaian serta penatausahaannya.

Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah mempunyai maksud dan tujuan untuk mengamankan barang milik daerah, menyeragamkan langkah-langkah dan tindakan dalam pengelolaan barang milik daerah, memberikan jaminan/kepastian dalam pengelolaan barang milik daerah, menunjang kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat, terwujudnya akuntabilitas dalam pengelolaan barang, dan terwujudnya pengelolaan barang milik daerah yang tertib, efektif dan efisien.

Demikian pula dengan Peraturan Walikota No. 10 Tahun 2007 tentang Sistem dan Prosedur Pengelolaan Barang Milik Daerah yang mempunyai maksud untuk menyeragamkan semua langkah dan tindakan yang diperlukan dalam pengelolaan barang milik daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Adapun tujuan dari Peraturan Walikota ini termasuk lampirannya adalah sebagai petunjuk atau manual pelaksanaan sistem dan prosedur pengelolaan barang milik daerah atau aset daerah yang dipakai sebagai acuan semua pihak dalam rangka tertib administrasi pengelolaan barang milik daerah.

Kota Tangerang mencatat prestasi yang cukup membanggakan terkait dengan pengelolaan keuangan daerah, yaitu mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) selama tiga tahun berturut-turut, pada tahun 2008, 2009 dan

terakhir tahun 2010. Ke depannya kegiatan pengelolaan keuangan daerah tersebut harus lebih ditingkatkan untuk menunjang kegiatan pembangunan.

Peningkatan pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dari pengelolaan aset daerah. Kota Tangerang per 31 Desember 2007 memiliki total aset tetap dan aset lainnya senilai 3,12 milyar rupiah (sumber data BKKD Kota Tangerang, 2007). Sejalan dengan itu masih ditemui beberapa permasalahan berkaitan dengan pengelolaan aset daerah di Kota Tangerang antara lain:

1. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kota Tangerang Tahun 2009-2013 yang tertuang dalam Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2009, isu strategis Kota Tangerang yang menyangkut tata kelola pemerintahan yang baik menyebutkan bahwa seiring dengan perkembangan pembangunan daerah serta upaya peningkatan pelayanan publik, maka Pemerintah Kota Tangerang dihadapkan pada isu pembiayaan pembangunan, khususnya terkait dengan belum optimalnya peningkatan sumber-sumber pembiayaan. Dengan demikian penting untuk melakukan optimalisasi sumber-sumber pembiayaan melalui peningkatan sumber-sumber baru, termasuk penataan aset-aset daerah yang selama ini inventarisasinya belum maksimal.
2. Berdasarkan data yang tercantum pada RPJM Kota Tangerang tahun 2009-2013, pada tahun 2008 jumlah aset yang tertata dan terkelola hanya sebesar 15% dan diharapkan pada tahun 2013 dapat meningkat menjadi 30%.
3. Berdasarkan keterangan dari Walikota Tangerang pada pra penelitian (Maret 2010) menjelaskan bahwa masih banyaknya aset daerah Kota Tangerang berupa tanah dan bangunan yang belum tersertifikasi, senilai kurang lebih Rp 350 milyar, dan masih adanya permasalahan dalam penyerahan fasilitas umum dan fasilitas sosial dari pihak swasta/pengembang perumahan kepada Pemerintah Kota Tangerang.
4. Masih ada senilai lebih kurang Rp 500 Milyar aset Pemerintah Kota Tangerang yang masih dikuasai oleh Pemerintah Kabupaten Tangerang (Harian SatelitNews-Banten Ekspres, Jumat 28 Mei 2010). Diharapkan aset-aset ini segera berpindah tangan kepada Pemerintah Kota Tangerang, karena menurut UU No.2 Tahun 1993 Pasal 13 ayat 2, pelaksanaan penyerahan aset daerah tersebut selambat-lambatnya harus diselesaikan dalam waktu 1

(satu) tahun terhitung sejak diresmikannya Kotamadya Tangerang pada tanggal 27 Februari 1993. Adapun aset Pemerintah Kabupaten Tangerang yang berada di wilayah hukum Pemerintah Kota Tangerang diantaranya adalah Stadion Benteng, RSUD Tangerang, Lapangan Ahmad Yani, Gelanggang Olah Raga Tangerang, dan kantor-kantor dinas milik Pemerintah Kabupaten Tangerang. Masih adanya aset-aset daerah kabupaten yang berada di wilayah Kota Tangerang menyebabkan ketidakjelasan status atas aset daerah tersebut, masalah tata ruang kota, dan masalah kewenangan Pemerintah Kota Tangerang untuk mengelola aset daerah yang masih dikuasai Pemerintah Kabupaten Tangerang tersebut.

Pengelolaan aset daerah merupakan hal menarik untuk diteliti lebih lanjut, karena masih ditemui banyak persoalan-persoalan yang dapat diangkat untuk dikaji. Kebijakan yang sudah dianggap benar dan tepat bisa saja tidak tercapai tujuannya, karena adanya faktor-faktor yang mempengaruhi implementasinya. Untuk itu ingin dilakukan studi terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengelolaan aset daerah di Kota Tangerang.

Menurut Wahab (2008:63) terdapat tiga pihak yang terlibat dalam implementasi suatu kebijakan publik, yaitu pemrakarsa/pembuat kebijakan, pejabat/aparat pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran yaitu kepada siapa kebijakan publik tersebut ditujukan. Dalam penelitian ini, fokus penelitian adalah para aparat pelaksana kebijakan pengelolaan aset daerah di Kota Tangerang.

Teori Edward III mengemukakan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi dan disposisi/sikap pelaksana. Penelitian ini bermaksud meneliti lebih jauh faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi pengelolaan aset daerah di Kota Tangerang berdasarkan teori Edward III, yang mengkaji hubungan antar variabel komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan pengelolaan aset di Kota Tangerang.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Mengacu pada beberapa permasalahan tersebut di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut: “Bagaimana hubungan antar faktor-faktor

komunikasi, sumberdaya, struktur birokrasi dan disposisi terhadap implementasi kebijakan pengelolaan aset daerah di Kota Tangerang?”

### **1.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Menganalisis hubungan antar faktor-faktor komunikasi, sumber daya, diposisi dan struktur birokrasi terhadap implementasi kebijakan pengelolaan aset daerah di Kota Tangerang.

#### **1.3.2 Siginifikansi Penelitian**

##### **1. Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan ilmu administrasi dan kebijakan publik, khususnya di bidang kajian implementasi kebijakan, serta memberikan rekomendasi bagi penelitian lain yang sejenis.

##### **2. Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Daerah Kota Tangerang khususnya terkait dengan implementasi kebijakan pengelolaan aset daerah.

### **1.4 Sistematika Penulisan**

Secara sederhana penulisan tesis ini disusun berdasarkan sistematika sebagai berikut:

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian, serta sistematika penulisan.

#### **BAB II TINJAUAN LITERATUR**

Pada bab II ini disajikan tinjauan teori atau literatur yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pengelolaan aset daerah, berupa teori-teori maupun literatur mengenai kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, dan pengelolaan aset daerah. Bab ini juga memuat model analisis dan operasionalisasi konsep.

**Universitas Indonesia**

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab III ini memuat desain penelitian, pendekatan penelitian, jenis/tipe penelitian, teknik pengumpulan data, populasi dan sampel, teknik analisa data dan keterbatasan penelitian.

### **BAB IV GAMBARAN UMUM TENTANG KOTA TANGERANG**

#### **DAN PENGELOLAAN ASET DAERAH KOTA TANGERANG**

Bab IV memaparkan karakteristik dari objek penelitian yaitu Kota Tangerang, yang berisi profil daerah, kebijakan serta pelaksanaan pengelolaan aset daerah di Kota Tangerang, dilengkapi dengan data statistik.

### **BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini merupakan bab inti yang berisi uraian hasil penelitian berupa analisis data dan pembahasan masalah dalam implementasi kebijakan pengelolaan aset daerah di Kota Tangerang, yang dikaitkan dengan konsep dan teori yang digunakan.

### **BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini merupakan bab terakhir atau penutup yang berisi kesimpulan penelitian dan saran-saran berdasarkan penelitian yang dilakukan.