

## BAB 2

### TINJAUAN LITERATUR

#### 2.1 Tinjauan Literatur

##### 2.1.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian dan studi yang berkaitan dengan implementasi kebijakan sudah cukup banyak dilakukan, sedangkan penelitian yang berkaitan dengan pengelolaan aset daerah masih belum banyak ditemui. Dari beberapa penelitian mengenai implementasi kebijakan dan pengelolaan aset/barang milik daerah sebagaimana diuraikan dalam tabel dibawah ini, dipelajari antara lain konsep/teori dasar, metode penelitian, dan kesimpulan penelitian. Konsep dasar yang banyak digunakan dalam penelitian implementasi kebijakan adalah Teori Edward III dengan variabel penelitian komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi dan disposisi/sikap. Metode penelitian deskriptif analitis dengan pendekatan kualitatif maupun kuantitatif. Sedangkan, dari berbagai penelitian mengenai pengelolaan aset, dapat diketahui penelitian yang sudah pernah dilakukan, antara lain tentang strategi pengelolaan aset, kinerja pengelolaan aset, dan manajemen/pengelolaan aset itu sendiri, mulai dari inventarisasi sampai optimalisasi dan pemanfaatan aset daerah.

**Tabel 2.1 Beberapa Penelitian mengenai Implementasi Kebijakan dan Penelitian mengenai Pengelolaan Aset/Barang Milik Daerah**

No	Judul Penelitian dan Nama Peneliti	Konsep, Variabel dan Metode Penelitian	Kesimpulan Penelitian
<b>Implementasi Kebijakan</b>			
1.	Hubungan Komunikasi, Sumberdaya, Sikap dan Struktur Birokrasi dengan Implementasi Kebijakan Penanggulangan Penyalahgunaan Narkoba menurut Persepsi Civitas Akademika Universitas Trisakti. Oleh Frida Zuliaty, FISIP UI, 2005	Penelitian ini menggunakan Teori Edward III yang berpendapat ada 4 variabel yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan yang saling berinteraksi dan saling mempengaruhi. Penelitian ini menggunakan metode survei dengan menggunakan instrument kuesioner dan pengujian hipotesisnya menggunakan <i>path analysis</i> dan uji F dengan analisis SPSS for Windows.	Penelitian ini memperoleh kesimpulan bahwa komunikasi, sumberdaya dan struktur birokrasi mempunyai hubungan yang signifikan dengan implementasi kebijakan, sedangkan sikap tidak mempunyai hubungan yang signifikan, serta terdapat perbedaan persepsi yang signifikan antara mahasiswa, dosen dan karyawan terhadap faktor-faktor implementasi kebijakan.

Lanjutan Tabel 2.1

2.	<p>Analisis Implementasi Kebijakan Penagihan Pajak. Oleh Lucky Priyanto, FISIP UI, 2004</p>	<p>Penelitian yang deskriptif analitis dengan pendekatan kualitatif</p>	<p>Penelitian kesimpulan bahwa upaya penagihan pajak yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pajak beserta jajaran dibawahnya belum menunjukkan hasil yang optimal, adanya hambatan kemampuan sumber daya manusia baik dalam jumlah, kualitas pendidikan dan penghargaan atas Juru Sita Pajak berikut pegawai yang menangani penagihan. Kualitas pemeriksaan sangat ditentukan oleh manusia pemeriksanya, pendidikan dan pelatihan, sanksi dan penghargaan serta kontrol sosial dari lingkungan masyarakat sekitarnya.</p>
3.	<p>Implementasi Kebijakan Izin Usaha Perdagangan di Kota Bekasi Oleh Rifah Ariny, FISIP UI, 2005</p>	<p>Dasar teori yang dipergunakan adalah kombinasi antara teori Mustopadidjaja dan Edward III dengan beberapa penyesuaian. Variabel yang dianalisis ialah dimensi ketepatan kebijakan, konsistensi dan efektivitas pelaksanaannya, komunikasi, sumberdaya, serta struktur birokrasi. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif.</p>	<p>Berdasarkan hasil analisis dan observasi di lapangan, ditemukan bahwa kebijakan izin usaha perdagangan di Kota Bekasi cenderung berfungsi sebagai instrument budgeter dibandingkan dengan fungsi regulasi</p>
4.	<p>Analisis Implementasi Kebijakan Sistem Akuntansi Barang Milik Negara pada Departemen Hukum dan HAM RI. Oleh Ni Ketut Sumiteri, Program Studi Kajian Ketahanan Nasional, Pasca Sarjana UI, 2008</p>	<p>Tujuan penelitian untuk mengkaji dan menjelaskan masalah strategi pencapaian implementasi aplikasi SABMN pada Departemen Hukum dan HAM, dengan mencari faktor-faktor pendukung dan penghambat dari implementasi SABMN. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Variabel penelitian yang digunakan sesuai dengan Edward III.</p>	<p>Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan SABMN di Departemen Hukum dan HAM jika dilihat dari masing-masing variabel menunjukkan secara umum implementasi SBAMN berada pada kondisi cukup baik.</p>

Lanjutan Tabel 2.1

Pengelolaan Barang/Aset			
5.	<p>Analisis Kinerja Pengelolaan Aset dengan Pendekatan <i>Balanced Scorecard</i></p> <p>Studi Kasus Aset Graha Wisata</p> <p>Oleh Retno Daru Dewi</p> <p>Program Studi Kajian Pengembangan Perkotaan, Program Pasca Sarjana UI, 2008</p>		<p>Kinerja aset Graha Wisata milik Dinas Pariwisata Provinsi DI Jakarta dengan pendekatan <i>Balanced Scorecard</i> mendapat nilai sedang/cukup. Berdasarkan pendata responden ahli dan analisis terhadap Daftar Anggaran Satuan Kerja diketahui bahwa kinerja yang dicapai selama ini hanya sampai tolok ukur output atau hasil, sedangkan pada tolok ukur dampak dan manfaat atau outcome sejauh ini belum dilaksanakan.</p>
6.	<p>Strategi Pengelolaan Aset Kota Pemerintah Provinsi DKI Jakarta (Dengan Penerapan <i>Balanced Scorecard</i>)</p> <p>Oleh Iwan Henry Perdana, Program Kajian Pengembangan Perkotaan, Pascasarjana UI, 2004</p>	<p>Tujuan penelitian ini untuk menentukan strategi yang tepat dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam mengelola aset kota, juga memperkenalkan konsep <i>Balanced Scorecard</i>(BSC).</p>	<p>Hasil penelitian ini antara lain menyebutkan bahwa strategi pengelolaan aset kota yang tepat dilakukan adalah pembenahan secara progresif. Masih lemahnya kinerja dan sistem organisasi tata kerja Instansi/Unit Kerja Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang membidangi pengelolaan aset kota.</p>
7	<p>Akuntabilitas dalam Akuntansi Aset Tetap (Suatu Studi di Pemerintah Propinsi DKI Jakarta)</p> <p>Oleh Inayati</p> <p>FISIP UI, 2004</p>	<p>Jenis penelitian ini adalah kuantitatif, untuk menganalisis <i>pertama</i> kesesuaian antara akuntansi atas aset tetap yang dilakukan oleh Pemerintah Propinsi DKI Jakarta dengan peraturan-peraturan yang mengatur mengenai akuntansi atas aset tetap, dan <i>kedua</i> menganalisa apakah kesesuaian tersebut meningkatkan akuntabilitas akuntansi atas aset tetap atau tidak.</p>	<p>Akuntansi aset tetap yang dilakukan di lingkungan Pemprov DKI Jakarta secara umum telah memenuhi ketentuan formal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, kecuali untuk beberapa hal seperti penghitungan dan pelaporan penyusutan aset tetap salah satu penyebabnya belum tersedianya Standar Akuntansi Keuangan yang berlaku di lingkungan Pemprov DKI Jakarta.</p>
8	<p>Evaluasi Manajemen Aset Bangunan Pemerintah Kabupaten Sumba Timur Tahun 2002-2006.</p> <p>Oleh Awang, Program Studi Magister Ekonomika Pembangunan Bidang Ilmu-Ilmu Sosial. Fakultas Ekonomika dan Bisnis. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2007</p>	<p>Alat analisis yang digunakan adalah Deskriptif Kualitatif dan <i>Logical Framework Approach</i> (LFA) atau Pendekatan Kerangka Kerja Logis. Penelitian yang dilakukan menggunakan dua metode pengumpulan data, yakni: penelitian kepustakaan (<i>library research</i>) dan penelitian lapangan (<i>field research</i>) dengan kuesioner.</p>	<p>Hasil penelitian ini menyebutkan bahwa pelaksanaan inventarisasi aset oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atas aset bangunan yang dikelola/dikuasai belum dilaksanakan sesuai peraturan yang berlaku. Inventarisasi legalitas aset belum pernah dilakukan, sehingga bukti kepemilikan aset dipegang oleh masing-masing SKPD yang melaksanakan pembangunan gedung. Masalah penilaian aset dan pemanfaatan aset bangunan secara optimal juga ditemukan.</p>

Lanjutan Tabel 2.1

9	Optimalisasi dan Pemanfaatan Aset Daerah Khusus Ibukota Jakarta Melalui Swastanisasi. Oleh Harliman, FISIP UI, 1998.	Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, dimana penelitian ini memberikan gambaran atas fenomena akan fakta pemanfaatan aset di lingkungan Pemda DKI Jakarta. Dalam penerapan metode deskriptif dimaksud, peneliti memusatkan perhatian pada optimalisasi dan pemanfaatan aset daerah melalui kerjasama dengan swasta.	Penelitian ini menyimpulkan bahwa optimalisasi dan pemanfaatan aset pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta melalui swastanisasi atau dengan cara bekerja sama dengan pihak swasta belum dimanfaatkan secara optimal walaupun aset daerah yang dimanfaatkan adalah aset daerah yang strategis. Pelaksanaan kerjasama pemanfaatan aset daerah masih menghadapi sejumlah hambatan diantaranya aspek hukum, aspek perizinan dan aspek sumber daya manusia.
10	Analisis Kebijakan Manajemen Inventarisasi Barang Daerah (Kasus: Pengelolaan Barang Daerah di Biro Perlengkapan Propinsi DKI Jakarta). Oleh Hasanuddin, Program Studi Manajemen Pembangunan Daerah Lembaga Administrasi Negara, Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Program Magister Ilmu Administrasi Jakarta, 2003.	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan pendekatan studi kasus ( <i>case study</i> ). Metode penelitian ini dipilih dengan maksud untuk mendeskripsikan tentang kebijakan manajemen inventarisasi barang daerah dan kinerja Biro Perlengkapan secara sistematis mengenai fakta-fakta yang ada. Pendekatan penelitian ini adalah studi kasus yakni penelitian yang penelaahannya diarahkan pada satu kasus secara intensif dan mendetail. Dengan metode ini penelitian dapat tetap dipertahankan keutuhan obyek yang diteliti.	Kesimpulan penelitian antara lain: (i) Perencanaan masih menemui berbagai kendala dan pelaporan belum tepat waktu, serta masih terjadi ketidaktepatan dalam penghitungan fisik dan nilai aset; (ii) Pengorganisasian belum berjalan optimal dan mengalami hambatan dalam melakukan koordinasi, pengelolaan barang daerah masih tersentralisir di Biro Perlengkapan; (iii) Unsur motivasi pegawai masih sangat rendah; (iv) Masih terdapat masalah pengawasan barang, keterlambatan dalam penerbitan SK penggunaan barang. Proses pelaporan masih mekanisme pelaporan langsung dari unit pelaksana tingkat bawah kepada Biro Perlengkapan. (v) Pengelolaan Barang Daerah telah dilaksanakan dengan baik mengikuti prinsip-prinsip Manajemen Inventarisasi Barang Daerah. Permasalahan kepemilikan tanah dan bangunan yang disebabkan oleh terbatasnya dana dan kurangnya data dokumen kepemilikan dalam pemrosesan sertifikasi.

Sumber: Data diolah dari berbagai sumber

Dari tabel 2.1 di atas, diketahui bahwa penelitian implementasi kebijakan mengenai pengelolaan aset daerah belum ada yang melakukan. Berdasarkan hasil penelitian Inayati (2004) dapat dipelajari indikator yang berkaitan dengan implementasi kebijakan, yaitu kesesuaian dengan kebijakan yang berlaku.

## 2.1.2 Tinjauan Teoritik

### 2.1.2.1 Kebijakan Publik

Definisi kebijakan publik, baik dalam arti luas maupun sempit telah banyak disajikan dalam beragam literatur. Perserikatan Bangsa-bangsa mengartikan *policy* atau kebijaksanaan sebagai pedoman untuk bertindak menuju ke suatu arah tindakan tertentu dalam suatu program kegiatan atau rencana tertentu (United Nation, 1975, dalam Wahab, 2008:2). Titmuss (1974) dalam Suharto (2006:7) mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Menurut Titmuss kebijakan senantiasa berorientasi kepada masalah (*problem oriented*) dan berorientasi kepada tindakan (*action-oriented*).

Sementara itu, Thomas Dye (1981) sebagaimana dikutip Wahab (2008:4) mendefinisikan kebijakan publik secara luas, sebagai: apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Definisi ini mengandung arti bahwa (i) kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta, dan (2) bahwa kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Konsep ini mirip dengan yang dikemukakan Anderson dalam Wahab (2008:5) bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah.

Anderson juga menerangkan bahwa kebijakan merupakan perilaku dari sejumlah aktor/pelaku (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian pelaku dalam suatu bidang kegiatan tertentu (Wahab, 2008:2). Menurut Ealau dan Prewitt (1973) dalam Suharto (2006:7), kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu).

Suharto (2006:7) menyimpulkan bahwa kebijakan dapat dinyatakan sebagai suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu. Di sisi lain, Suharto (2006:1) mengemukakan bahwa kebijakan

memberikan pedoman bagi pengimplementasian tujuan-tujuan pembangunan ke dalam beragam program dan proyek.

Yaoung dan Quinn (2002:5-6) sebagaimana dikutip dalam Suharto (2006:44) mengangkat beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik, yaitu:

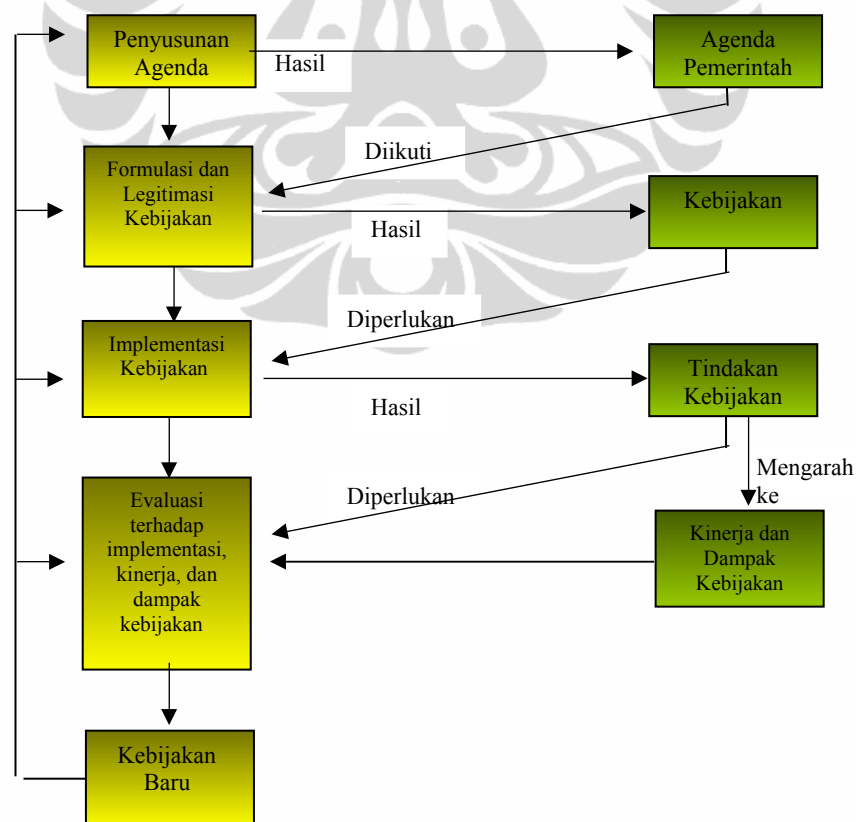
- Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis, dan finansial.
- Kebijakan publik merupakan sebuah reaksi terhadap masalah atau kebutuhan konkrit yang berkembang di masyarakat.
- Kebijakan publik merupakan seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
- Kebijakan publik merupakan sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Pada umumnya kebijakan publik merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial, tetapi kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
- Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Penelitian kebijakan pada hakikatnya merupakan penelitian yang dimaksudkan guna melahirkan rekomendasi untuk pembuat kebijakan dalam rangka pemecahan masalah sosial. Menurut Dunn (2003:22), proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas yang lebih bersifat intelektual meliputi: (i) perumusan masalah, memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah; (ii) peramalan (*forecasting*),

memberikan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan; (iii) rekomendasi kebijakan, memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif, dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi; (iv) monitoring kebijakan memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya; dan evaluasi kebijakan memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan. Sedangkan aktivitas politis dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu, adalah penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. (Subarsono, 2009:10)

Tahapan kebijakan publik sebagaimana dikemukakan di atas oleh Ripley (1985) dalam Subarsono (2009:11) dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 2.1**  
**Tahapan Kebijakan Publik**



Sumber: Ripley, 1985:49 (Subarsono, 2009:11)

## Tahapan Kebijakan Publik

### a. Penyusunan Agenda

Dalam penyusunan agenda kegiatan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan, yaitu (i) membangun persepsi di kalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat yang lain atau elit politik bukan dianggap sebagai masalah; (ii) membuat batasan masalah; dan (iii) memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah.

### b. Formulasi dan Legitimasi Kebijakan

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan dikumpulkan dan dianalisis. Kemudian dilakukan pengembangan alternatif-alternatif kebijakan, menggalang dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga akhirnya sebuah kebijakan dipilih.

### c. Implementasi kebijakan

Dalam mengimplementasikan kebijakan diperlukan dukungan sumber daya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Seringkali dalam proses implementasi ada mekanisme insentif dan sanksi, dengan maksud agar implementasi kebijakan tersebut berjalan dengan baik.

### d. Evaluasi terhadap implementasi, kinerja dan dampak kebijakan

Pada tahap ini akan diukur tingkat keberhasilan atau dampaknya suatu kebijakan. Hasil evaluasi ini akan bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang, yang lebih baik dan lebih berhasil.

Dari tahap-tahap kebijakan publik tersebut, implementasi kebijakan memegang peran penting, karena implementasi kebijakan sesungguhnya bukan sekedar bersangkut-paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu. Implementasi kebijakan juga menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan (Wahab, 2008:59)



Menurut Bromley (1989:32) kebijakan publik secara hierarki terbagi dalam tiga tingkat, yaitu *policy level*, *organizational level*, dan *operational level*. *Policy level* adalah tingkatan kebijakan publik dimana pihak yang terlibat dalam pembentukan kebijakan pada tingkatan ini (*institutional arrangement*) menghasilkan kebijakan nasional berupa perundang-undangan (Undang-undang) dan kelembagaan tinggi negara. *Organizational level* merupakan tingkatan kedua setelah *policy level*. Kebijakan diformulasikan oleh lembaga eksekutif berupa *institutional arrangement* teknis seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Peraturan Menteri, program pembangunan atau pemerintahan dan ketetapan pembiayaan program tersebut. *Operational level* merupakan tingkat kebijakan yang personilnya melakukan implementasi terhadap kebijakan yang telah ditetapkan oleh *policy level* dan *organizational level*.

Teori hierarki kebijakan publik yang dikemukakan Bromley (2004:40) mengatakan bahwa pola interaksi masing-masing *stakeholders* yang terlibat memiliki persepsi, asumsi dan deskripsi tertentu mengenai kebijakan yang diimplementasikan. Persepsi, asumsi dan deskripsi tentang kebijakan ini dipengaruhi oleh keterbatasan rasionalitas (*bounded rationality*) dan sifat oportunistik (*opportunism*) *stakeholder* terhadap kebijakan tersebut. Pada akhirnya persepsi, asumsi dan deskripsi ini akan mempengaruhi sikap *stakeholders* terhadap kebijakan yang diimplementasikan.

### **2.1.2.2 Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi kebijakan berarti kebijakan yang telah diambil, dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia (Dunn, 2003:24). Edward III (1980:1) mengatakan bahwa “*Policy implementation, as we have seen, is the stage of policymaking between the establishment of a policy - such as the passage of the legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of the judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule – and the consequences of the policy for the people whom it affects.*”

Melalui implementasi dapat diketahui apakah suatu kebijakan tepat sasaran atau tidak. Sebagaimana diungkapkan Udoji *“the execution of policies is an important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented”* (Wahab, 2008:59).

Jeffrey L. Pressman dan Aaron B. Wildavsky dalam Jones (1991:295), mendefinisikan implementasi sebagai sebagai sebuah proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan yang mampu untuk meraihnya. Pelaksanaan atau implementasi program dengan demikian telah menjadi suatu jaringan yang tak nampak. Implementasi adalah kemampuan untuk membentuk hubungan-hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab-akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan.

Van Meter dan Van Horn (1975) dalam Wahab (2008:65) menyebutkan bahwa proses implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Sedangkan Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) masih dalam Wahab (2008:65) menerangkan bahwa makna dari implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Dari pandangan kedua ahli tadi Wahab (2008:65) menyimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya penyangkut perilaku badan-badan administrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan juga menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat memengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Jones (1991:296) mengemukakan implementasi adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program. Tiga kegiatan berikut ini adalah pilar-pilarnya:

- (i) Organisasi : Pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menjadikan program berjalan.
- (ii) Interpretasi: menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan
- (iii) Penerapan: ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

Dalam perspektif ilmu komunikasi, interpretasi atau penafsiran merupakan inti dari persepsi, sedangkan persepsi adalah inti komunikasi. Persepsi disebut inti komunikasi karena jika persepsi seseorang tidak akurat maka komunikasi yang berlangsung tidak efektif. Persepsilah yang menentukan pemilihan suatu pesan dan mengabaikan pesan yang lain. Semakin tinggi derajat kesamaan antar individu, semakin mudah dan sering terjadi komunikasi, dan sebagai konsekuensinya semakin cenderung membentuk kelompok budaya atau identitas (Mulyana, 2000:167-168).

Masalah dalam implementasi kebijakan menarik perhatian para ahli karena ditemukannya ketidakefektifan kebijakan ketika diterapkan. Andrew Dunsire (1978) dalam Wahab (2008:61) mengemukakan istilah *implementation gap* yang menjelaskan suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) dengan oleh para pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai.

Walter William (1971;1975) masih dalam Wahab (2008:61) menyebutkan bahwa besar kecilnya *implementation gap* tergantung pada *implementation capacity* dari organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas-tugas implementasi. Kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal suatu kebijakan dapat dicapai, itulah yang dinamakan *implementation capacity*.

Dalam berbagai sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Dalam implementasi program khususnya yang

melibatkan banyak organisasi/instansi pemerintah atau berbagai tingkatan, struktur organisasi pemerintah dapat dilihat dari 3 (tiga) sudut pandang, yaitu (i) pemrakarsa kebijakan atau pembuat kebijakan (*the center*); (ii) pejabat-pejabat pelaksana di lapangan (*the periphery*); dan (iii) aktor-aktor perorangan di luar badan-badan pemerintahan kepada siapapun program ditujukan, yakni kelompok sasaran (*target group*) (Wahab, 2008:63).

Implementasi kebijakan adalah suatu aspek yang sangat penting dari seluruh proses kebijakan publik yang berupa proses pelaksanaan kebijakan untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Menurut Van Meter dan Van Horn (1975) dalam Subarsono (2009:99-101), ada 6 (enam) variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni:

- (i) Standar dan tujuan kebijakan  
Standar dan tujuan kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan tujuan kebijakan kabur maka akan terjadi multi interpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.
- (ii) Sumber daya  
Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya baik sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non manusia (*non human resources*). Dalam berbagai kasus pemerintah beberapa program tidak berhasil karena keterbatasan kualitas aparat pelaksana.
- (iii) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan  
Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan kerja sama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- (iv) Sikap/karakteristik para pelaksana  
Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.

(v) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

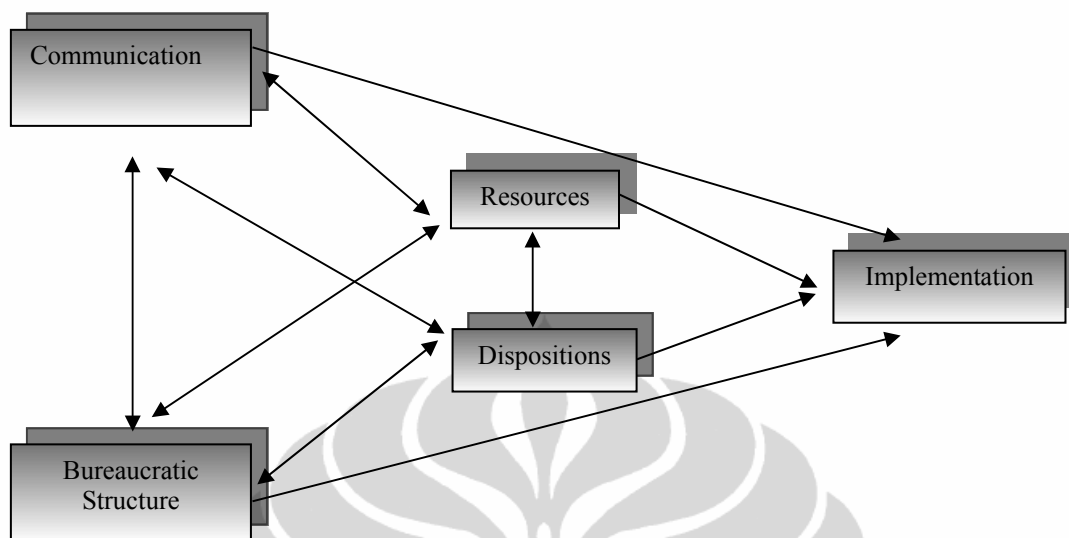
Kondisi ini meliputi sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan terhadap implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan.

(vi) Disposisi pelaksana/implementor.

Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yaitu (a) respon implementor terhadap kebijakan, dimana hal ini akan mempengaruhi kemauan implementor untuk melaksanakan kebijakan; dan (c) intensitas disposisi implementor yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Sementara itu, Edward III (1980:9-11) memulai pendekatan studi implementasi kebijakan yang dilakukannya dengan abstrak dan pertanyaan:” *What are the preconditions for successful policy implementation? What are the primary obstacle to successful policy implementation?*” Jawaban dari pertanyaan tersebut dipaparkannya dalam 4 (empat) bab selanjutnya dalam bukunya yang berjudul “*Implementing Public Policy*”. Edward III memaparkan 4 (empat) variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan: yaitu komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), disposisi atau sikap (*dispositions or attitudes*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Keempat variabel ini yang berhubungan satu sama lain dalam bekerja secara simultan dan berkaitan satu sama lain guna mencapai tujuan implementasi kebijakan. Edward III menggambarkan hubungan antara variabel-variabel komunikasi, sumber daya, disposisi atau perilaku, dan struktur birokrasi sebagaimana terlihat pada gambar berikut ini.

**Gambar 2.2**  
**Hubungan antar Variabel Implementasi Kebijakan**



Sumber: Edward III (1980:148)

a. **Komunikasi**

Edward III (1980:10) mengemukakan bahwa agar implementasi kebijakan berjalan efektif, maka para penanggung jawab atau pelaksana implementasi kebijakan tersebut harus mengetahui apa yang harus dikerjakan. Komunikasi merupakan tolok ukur seberapa jauh kebijakan dalam bentuk peraturan telah disampaikan secara jelas dengan interpretasi yang sama dan dapat dilakukan secara konsisten oleh aparat pelaksana peraturan tersebut.

Menurut Gibson, Donnelly, dan Ivancevich (1997:51) komunikasi adalah pengiriman (transmisi) pemahaman umum melalui penggunaan isyarat (simbol). Adapun unsur-unsur komunikasi terdiri dari: (i) Komunikator, yaitu orang yang memiliki pesan, gagasan atau informasi untuk disampaikan kepada seseorang atau kelompok; (ii) Persepsi/interpretasi, yaitu bagaimana seseorang tersebut memandang pesan yang disampaikan. Kesenjangan komunikasi dapat menyebabkan kesalahan interpretasi seseorang terhadap suatu pesan; (iii) Berita dengan sandi (*encoding*), yang mempunyai fungsi utama menyediakan bentuk yang dapat diterjemahkan ke dalam sebuah pesan. Bentuk utama *encoding* adalah bahasa; (iv) Pesan (*message*) merupakan hasil *encoding*, baik berupa kata-kata maupun bukan kata-kata. Agar efektif, sebuah pesan harus mengandung semua fakta yang dianggap perlu oleh para komunikator untuk memperoleh dampak

**Universitas Indonesia**

yang diinginkan. Oleh karena itu, pesan adalah apa yang diharapkan seseorang untuk dikomunikasikan, dan bentuk yang tepat untuk pesan itu tergantung pada media yang digunakan untuk mengirim pesan tersebut; (iv) Saluran (*channel*) adalah pembawa pesan melalui berbagai macam saluran, termasuk komunikasi dalam pertemuan langsung, komunikasi melalui telepon, rapat, memo, dan lain-lain; (v) Menerjemahkan arti sandi (*decoding*), yaitu istilah teknis untuk proses pikiran penerima. Jadi *decoding* termasuk interpretasi. Organisasi harus mengambil langkah guna memastikan bahwa semua pegawai memiliki keahlian dalam menerjemahkan pesan-pesan secara efektif, karena interpretasi seseorang akan menentukan terjadinya tindakan seseorang; (vi) Penerima yang merupakan lawan bicara dari komunikator. Komunikasi yang efektif menuntut komunikator mengantisipasi kemampuan *decoding* dari penerima dan berorientasi kepada penerima, bukan kepada media; (vii) Umpan balik, yang merupakan tanggapan/pengungkapan pikiran, dari gagasan, dan perasaan pegawai. Proses komunikasi satu arah tidak memungkinkan adanya umpan balik (*feedback*) penerima kepada komunikator. Proses komunikasi dua arah memungkinkan adanya umpan balik antara komunikator dan penerima; dan (viii) Noise adalah setiap faktor gangguan yang dapat mendistorsi pesan dalam proses komunikasi. Noise mungkin terdapat dalam setiap unsur komunikasi.

Menurut Edward III (1980:10), perintah atau pesan yang disampaikan dalam implementasi kebijakan harus disalurkan kepada orang yang tepat, isi perintah atau pesan jelas, akurat dan konsisten. Indikator-indikator untuk mengukur keberhasilan komunikasi dalam implementasi kebijakan, dapat dijabarkan sebagai berikut:

#### **1. Transmission atau penyaluran komunikasi**

Menurut Gibson, Donnelly, dan Ivancevich (1997:57) desain sebuah organisasi harus memungkinkan penyaluran/transmisi komunikasi empat arah yang berbeda, yaitu (i) Komunikasi ke bawah, yang mengalir dari individu di tingkat hirarki yang lebih tinggi kepada individu di tingkat yang lebih rendah. Komunikasi ke bawah yang paling umum adalah instruksi kerja, memo resmi, taklimat kebijakan, prosedur, petunjuk, dan publikasi

organisasi. Kasim (1993:71) mengemukakan bahwa fungsi komunikasi ke bawah adalah untuk memberikan pengarah, instruksi, indoktrinasi, evaluasi dan juga meliputi informasi tentang tujuan organisasi, kebijakan, peraturan, insentif, manfaat, dan lain-lain; (ii) Komunikasi ke atas, adalah komunikasi yang berasal dari bawahan dan ditujukan kepada atasan menurut hierarki dalam organisasi (Kasim, 1993:71). Organisasi yang memiliki kinerja tinggi membutuhkan komunikasi ke atas sebanyak organisasi tersebut membutuhkan komunikasi ke bawah yang efektif. Dalam suatu organisasi yang besar, komunikasi ke atas yang efektif sulit tercapai. Alat komunikasi ke atas yang sering digunakan adalah kotak saran, rapat kelompok, dan prosedur permohonan atau keluhan. Saluran komunikasi ke atas yang efektif penting karena memberikan kesempatan pegawai untuk berbicara (Gibson, Donnelly dan Ivancevich, 1997); (iii) Komunikasi menyamping (horisontal), oleh Kasim (1993:72) komunikasi horisontal ini disebut juga komunikasi lateral. Komunikasi ini terjadi antara orang-orang yang menduduki jabatan yang setingkat dalam struktur organisasi. Sarana untuk melakukan komunikasi horisontal ini seringkali terabaikan dalam desain kebanyakan organisasi. Meskipun arus komunikasi vertikal (ke atas dan ke bawah) merupakan pertimbangan utama dalam desain, namun organisasi yang efektif juga membutuhkan saluran komunikasi horisontal fungsional. Berdasarkan survei McClelland dan Wilmot (dalam Gibson, Donnelly dan Ivancevich, 1997:59), lebih dari 60 persen pegawai di berbagai organisasi mengatakan bahwa komunikasi horisontal tidak efektif. Hal ini sering disebabkan karena rendahnya pemahaman akan bidang dan fungsi lainnya. Akibatnya dari rendahnya pemahaman ini adalah terhambatnya strategi pengambilan keputusan, perencanaan dan koordinasi, padahal menurut Kasim (1993:72) fungsi utama dari komunikasi horisontal ini adalah untuk keperluan koordinasi pekerjaan dan pemecahan masalah; (iv) Komunikasi diagonal, dikemukakan dalam Gibson, Donnelly, dan Ivancevich (1997:57). Meskipun komunikasi diagonal mungkin merupakan saluran komunikasi yang sangat jarang digunakan dalam organisasi, namun saluran



ini penting dalam situasi di mana anggota tidak dapat berkomunikasi secara efektif melalui saluran-saluran lain.

Keempat arah ini merupakan arus komunikasi utama yang membentuk kerangka kerja proses komunikasi dalam suatu organisasi, namun masih banyak arus komunikasi lainnya yang dapat dan memang terjadi (Gibson, Donnelly, dan Ivancevich, 1997:57).

## 2. Kejelasan komunikasi

Kegiatan komunikasi mempunyai tujuan antara lain: (i) memberitahu si penerima tentang sesuatu hal, (ii) mempengaruhi sikap si penerima; (iii) memberi dukungan psikologis kepada si penerima; dan (iv) mempengaruhi perilaku si penerima dan lain-lain. Oleh karena itu, kebijakan yang akan diimplementasikan harus secara jelas diterima, baik mengenai isi, pelaksanaan dan waktu pelaksanaan.

Edward III (1980:36-40) menguraikan enam faktor yang menyebabkan terjadinya ketidakjelasan informasi yaitu: kompleksitas (pembuatan) kebijakan, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, permasalahan dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembuatan pengadilan.

## 3. Konsistensi komunikasi

Implementasi kebijakan bisa efektif jika perintah/pedoman jelas dan konsisten. Ketidakkonsistenan perintah/pedoman bisa menyebabkan instansi pelaksana memiliki penilaian yang luas dalam interpretasi dan implementasi kebijakan. Penilaian tersebut yang tidak mengarah kepada tujuan dari kebijakan tersebut (Edward III, 1980:41).

Konsistensi komunikasi terkait dengan sikap, persepsi dan respon dari para aparat pelaksanaan kegiatan dalam memahami secara jelas dan benar pedoman dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Faktor-faktor yang membuat komunikasi menjadi tidak jelas juga bertanggung jawab dalam konsistensi komunikasi. Kompleksitas kebijakan publik, kesulitan dalam memulai suatu program baru, dan beragamnya tujuan dari kebijakan

merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat konsistensi komunikasi (Edward III, 1980:42).

Kasim (1993: 75) mengemukakan bahwa efektivitas komunikasi keorganisasian dapat diukur dari beberapa aspek, yaitu: derajat ketelitian dan relevansi informasi yang ditransmisikan, derajat efisiensi jaringan komunikasi yang dipakai, dan derajat kepuasan anggota organisasi. Jaringan komunikasi (*communication network*) merupakan sistem pemrosesan informasi yang meliputi pusat-pusat pembuatan keputusan yang saling terkait melalui saluran-saluran komunikasi. Jaringan komunikasi berfungsi untuk mendapatkan, memindahkan dan memproses informasi. Jaringan komunikasi sangat tergantung pada struktur organisasi yang bersangkutan (Kasim, 1993:70).

Menurut Handoko (1996:273), ada empat faktor yang mempengaruhi efektivitas komunikasi organisasi, yaitu: (i) Saluran komunikasi formal mempengaruhi efektivitas komunikasi dalam dua cara. Pertama liputan saluran formal semakin melebar karena perkembangan dan pertumbuhan organisasi. Kedua saluran komunikasi formal dapat menghambat aliran informasi antar tingkat-tingkat organisasi; (ii) Struktur wewenang organisasi mempunyai pengaruh yang sama terhadap efektivitas organisasi. Perbedaan kekuasaan dan kedudukan (*status*) dalam organisasi akan menentukan pihak-pihak yang berkomunikasi dengan seseorang serta isi dan ketepatan komunikasi; (iii) Spesialisasi jabatan, biasanya akan mempermudah komunikasi dalam kelompok-kelompok yang berbeda akan cenderung dihambat; dan (iv) Pemilihan informasi, berarti bahwa individu-individu mempunyai informasi khusus dan pengetahuan tentang pekerjaan-pekerjaan mereka, tetapi tidak bersedia membagikan informasi tersebut kepada yang lain.

#### b. **Sumber daya**

Sumber daya merupakan faktor kritis dalam implementasi kebijakan publik. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya ada di atas kertas tidak akan sama dengan implementasi kebijakan di lapangan. Menurut Edward III, indikator-indikator sebagai tolok ukur dalam menilai sumber daya suatu organisasi adalah:

### 1. Staf

Staf dalam jumlah yang memadai dan memiliki keterampilan/skill dalam melaksanakan tugasnya merupakan sumber daya yang menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Edward III (1980:79) menemukan bahwa seringkali jumlah staf terlalu kecil dalam untuk menunjang implementasi kebijakan yang efektif, namun ternyata jumlah staf tidak selalu memberikan efek positif dalam implementasi kebijakan.

Di sisi lain, kekurangan staf yang terlatih dapat menghambat implementasi kebijakan. Pendidikan dan latihan yang sesuai dengan kebutuhan staf, akan menunjang para pelaksana implementasi kebijakan dalam menjalankan tugas-tugasnya.

### 2. Kewenangan

Kewenangan merupakan faktor penting dalam sumber daya implementasi kebijakan. Kewenangan yang dimiliki oleh sumber daya manusia adalah kewenangan setiap pelaksana untuk melakukan hal-hal yang berkaitan dengan apa yang diamanatkan dalam suatu kebijakan.

Kewenangan tersebut bervariasi dari program ke program dan dalam bentuk yang berbeda-beda, seperti kewenangan menuntut di pengadilan, kewenangan memerintah pegawai yang lain, menarik dana dari program, menyediakan dana, staf dan bantuan teknis kepada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, membeli barang dan jasa, dan lain-lain (Edward III, 1980:66). Kewenangan yang dimiliki oleh pihak pelaksana kebijakan dapat berupa kewenangan untuk mengatur pihak lain tidak tercantum secara eksplisit dalam kebijakan itu sendiri.

Pemberian kewenangan kepada pelaksana kebijakan akan mengurangi resistensi/penolakan yang mungkin timbul dari pelaksana kebijakan. Sebaliknya, kewenangan akan mendorong keterlibatan dan partisipasi para pelaksana implementasi kebijakan.

### 3. Informasi yang dimiliki

Informasi merupakan salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan. Para Pelaksana perlu tahu bagaimana cara melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan. Banyak implementasi yang dilakukan

hanya berdasarkan pengalaman, karena adanya kesenjangan pengetahuan antara kebiasaan implementasi dengan *outcomes* kebijakan (Edward III, 1980:80). Informasi mengenai bagaimana melaksanakan kebijakan telah ditetapkan, dapat berupa bentuk penjelasan tertulis atau lisan, petunjuk dan tata cara pelaksanaan serta hal-hal lain yang dapat mempermudah pelaksanaan. Kekurangan informasi dapat menyebabkan implementasi kebijakan tidak pernah dilaksanakan.

#### 4. Fasilitas

Ketersediaan fasilitas dalam implementasi kebijakan menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Para pelaksana mungkin mempunyai staf yang memadai, dan mengerti apa yang harus dilakukan, juga memiliki kewenangan untuk melaksanakan tugasnya, namun tanpa gedung dan perlengkapan yang memadai, dapat saja implementasi kebijakan tersebut tidak berhasil (Edward III, 1980:77). Fasilitas fisik ini dapat diwujudkan jika ada dukungan finansial yang memadai.

#### c. Disposisi atau sikap

Disposisi aparat pelaksana mendukung implementasi kebijakan. Disposisi diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana (*implementors*) untuk melaksanakan kebijakan. Jika implementasi kebijakan berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (*implementors*) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, serta mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut (Edward III, 1980:53 & 11).

Sikap dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap positif terhadap suatu kebijakan tertentu dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya bila tingkah laku atau presfektif-presfektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. Kecenderungan-kecenderungan para pelaksana akan

berpengaruh pada bagaimana para pelaksana menafsirkan pesan-pesan komunikasi yang diterima.

#### d. **Struktur birokrasi**

Struktur organisasi pelaksana dalam suatu implementasi kebijakan memiliki pengaruh yang cukup signifikan. Dua karakteristik penting dari birokrasi sebagai organisasi pelaksana kebijakan adalah *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi (Edward III, 1980:125).

SOP dibangun dengan tujuan untuk menanggulangi keterbatasan waktu dan sumber daya, dan menciptakan keseragaman perilaku bagi anggota organisasi. SOP juga menjadi pegangan para pelaksana implementasi kebijakan dalam memecahkan permasalahan dan membuat keputusan rutin sehari-hari meskipun permasalahan tersebut kompleks.

Fragmentasi atau penyebaran tanggung jawab untuk menjalankan kebijakan kepada beberapa unit. Fragmentasi seperti halnya SOP juga dibuat untuk mengatasi kelangkaan sumber daya (Edward III, 1980:143). Penyebaran tanggung jawab implementasi kebijakan dilaksanakan tanpa adanya tumpang tindih dan tetap mencakup pembagian tugas secara menyeluruh.

Teori Weber mengenai birokrasi mengatakan bahwa efisiensi berkaitan dengan suatu pola kewenangan (otoritas) yang hierarkis. Birokrasi adalah organisasi yang menunjukkan kombinasi karakteristik/ciri seperti yang akan diuraikan berikut berdasarkan analisis Pace dan Faules (2005:45-47) atas karya Weber. Ada (10) sepuluh ciri birokrasi, yaitu:

- a. Suatu organisasi terdiri dari hubungan-hubungan yang ditetapkan antara jabatan-jabatan. Blok-blok bangunan dasar dari organisasi formal adalah jabatan-jabatan.
- b. Tujuan atau rencana organisasi terbagi ke dalam tugas-tugas. Tugas-tugas organisasi disalurkan di antara berbagai jabatan sebagai kewajiban resmi. Ketentuan kewajiban dan tanggung jawab melekat pada jabatan. Deskripsi kerja (*job description*) tentu saja merupakan salah satu metode untuk memenuhi karakteristik ini. Suatu pembagian kerja yang jelas di antara jabatan-jabatan merupakan implikasi ciri ini yang memungkinkan

- terciptanya derajat spesialisasi dan keahlian yang tinggi di antara para pegawai.
- c. Kewenangan untuk melaksanakan kewajiban diberikan kepada jabatan. Satu-satunya saat bahwa seseorang diberi kewenangan untuk melakukan tugas-tugas jabatan adalah ketika ia secara sah menduduki jabatannya. Weber menyebutkan sebagai kewenangan legal, yaitu kewenangan yang disahkan oleh kepercayaan akan supremasi hukum. Dalam suatu sistem yang demikian, kepatuhan didasarkan pada seperangkat prinsip, bukan pada seseorang. Ciri ini meliputi keharusan mengikuti arahan-arahan yang berasal dari kantor atasannya, terlepas dari siapakah yang menduduki kantor yang lebih tinggi tersebut.
  - d. Garis-garis kewenangan dan jabatan diatur menurut suatu tatanan hierarkis. Hierarkisnya mengambil bentuk umum suatu piramida, yang menunjukkan setiap pegawai bertanggung jawab kepada atasannya atas keputusan-keputusan bawahannya serta keputusan-keputusannya sendiri. Ruang lingkup kewenangan atasan dan bawahan secara tegas dibatasi konsep-konsep komunikasi ke atas (*up-ward communication*) dan komunikasi ke bawah (*down-ward communication*) mencerminkan konsep kewenangan ini, dengan informasi yang mengalir ke bawah dari jabatan yang memiliki kewenangan yang lebih luas ke jabatan yang memiliki kewenangan yang lebih sempit.
  - e. Suatu sistem aturan atau regulasi yang umum tetapi tegas, yang ditetapkan secara formal, mengatur tindakan-tindakan dan fungsi-fungsi jabatan dalam organisasi. Banyak usaha administrator dalam organisasi digunakan untuk menerapkan regulasi umum tersebut kepada kasus-kasus tertentu. Peraturan membantu terciptanya keseragaman operasi dan menjamin kelangsungannya, terlepas dari perubahan pegawai.
  - f. Prosedur dalam organisasi bersifat formal dan impersonal, yaitu peraturan-peraturan organisasi berlaku bagi setiap orang. Pejabat diharapkan memiliki orientasi yang impersonal dalam hubungan mereka dengan klien atau pejabat lainnya. Mereka harus mengabaikan pertimbangan pribadi dan tidak mudah terpengaruh. Prosedur impersonal ini dirancang untuk menjaga

perasaan pejabat agar penilaian rasionalnya tidak menyimpang dalam menjalankan kewajibannya.

- g. Suatu sikap dan prosedur untuk menerapkan suatu sistem disiplin merupakan bagian dari organisasi. Agar individu dapat bekerja dengan efisien, mereka harus memiliki keterampilan yang diperlukan dan menerapkan keterampilan tersebut secara rasional dan energik. Bila anggota-anggota organisasi harus membuat keputusan rasional secara independen, pekerjaan mereka tidak akan terkoordinasi, sehingga menyebabkan kurangnya efisiensi dalam organisasi. Individu yang tidak menerima kewenangan atasan, yang gagal melaksanakan kewajiban yang dibebankan, dan yang menerapkan peraturan dengan sembarangan, bukanlah orang yang mengejar tujuan organisasi yang konsisten dengan filsafat efisiensi. Organisasi membutuhkan suatu program yang disiplin untuk menjamin kerja sama dan efisiensi.
- h. Anggota organisasi harus memisahkan kehidupan pribadi dan kehidupan organisasi.
- i. Pegawai dipilih untuk bekerja dalam organisasi berdasarkan kualifikasi teknis, alih-alih koneksi politis, koneksi keluarga, atau koneksi lainnya.
- j. Meskipun pekerjaan dalam birokrasi berdasarkan kecakapan teknis, kenaikan jabatan dilakukan berdasarkan senioritas dan prestasi kerja. Setelah melalui masa percobaan, pejabat memperoleh kedudukan tetap dan terlindung dari pemecatan sewenang-wenang. Pekerjaan dalam organisasi merupakan karier seumur hidup dan memberikan keamanan dalam jabatan.

Dalam pemikiran Weber sebagaimana dikutip Santosa (2008:3), setiap aktivitas yang menuntut koordinasi yang ketat terhadap kegiatan-kegiatan dari sejumlah besar orang dan melibatkan keahlian-keahlian khusus, maka satu-satunya peluang adalah dengan mengangkat atau menggunakan organisasi birokratik.

### **2.1.2.3 Pengelolaan Aset Daerah**

Pengelolaan aset daerah merupakan salah satu unsur penting dalam pengelolaan keuangan daerah. Aset daerah harus dikelola dengan baik, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel.

Pengertian aset secara umum adalah barang (*thing*) atau sesuatu barang (*anything*) yang mempunyai nilai ekonomi (*economic value*) yang dimiliki oleh badan usaha, instansi atau individu/perorangan (Siregar, 2004:178). Sedangkan definisi aset daerah menurut Mahmudi (2010:146) adalah semua kekayaan daerah yang dimiliki maupun yang dikuasai pemerintah daerah, yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau berasal dari perolehan lain yang sah, misalnya sumbangan, hadiah, donasi, wakaf, hibah, swadaya, kewajiban pihak ketiga, dan sebagainya.

Mahmudi (2010:146) membagi aset daerah ke dalam dua kategori, yaitu aset keuangan dan aset non keuangan. Aset keuangan meliputi kas dan setara kas, piutang serta surta berharga baik berupa investasi jangka pendek maupun panjang. Aset non keuangan meliputi aset tetap, aset lainnya, dan persediaan.

Jika dilihat dari penggunaannya, aset daerah dapat dikategorikan menjadi tiga, yaitu (i) aset daerah yang digunakan untuk operasi pemerintah daerah (*local government used assets*); (ii) aset daerah yang digunakan masyarakat dalam rangka pelayanan publik (*social used assets*); dan (iii) aset daerah yang tidak digunakan untuk pemerintah maupun publik (*surplus property*). Aset daerah jenis ketiga ini pada dasarnya merupakan aset menganggur dan perlu dioptimalkan pemanfaatannya.

Jika dilihat dari sifat mobilitasnya, aset daerah dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu: (i) Benda tidak bergerak (*real property*) yang meliputi tanah; bangunan gedung; bangunan air; jalan dan jembatan; instalasi; jaringan; monumen/bangunan bersejarah (*heritage*); dan (ii) Benda bergerak (*personal property*), antara lain mesin; kendaraan; peralatan seperti alat berat, alat angkutan, alat bengkel, alat pertanian, alat kantor dan rumah tangga, alat studio, alat kedokteran, alat laboratorium, dan alat keamanan; buku/perpustakaan; barang bercorak kesenian dan kebudayaan; hewan/ternak dan tanaman; persediaan (barang habis pakai, suku cadang, bahan baku, bahan penolong, dan sebagainya; serta surat-surat berharga (Mahmudi, 2010:147).

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, pengelolaan aset daerah juga didesentralisasikan sampai ke masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Oleh karena itu menjadi sangat penting bagi



pemerintah daerah untuk mengetahui prinsip-prinsip pengelolaan aset daerah sehingga dapat dikelola secara optimal. Untuk menjamin terlaksananya tertib administrasi dan tertib pengelolaan aset daerah, diperlukan adanya kesamaan persepsi dan langkah secara integral dan menyeluruh dari unsur-unsur yang terkait dalam pengelolaan aset daerah.

Informasi mengenai aset daerah sangat bermanfaat untuk membuat pemetaan aset daerah (*assets mapping*) dalam rangka optimalisasi pemanfaatan aset. Dalam laporan keuangan pemerintah daerah, aset daerah ditampilkan di neraca yaitu pada sisi aset atau aktiva. Kewajiban penyusunan neraca pemerintah daerah tidak hanya sebatas pada level pemerintahan daerah, tetapi satuan kerja juga harus menyusun neraca SKPD. Dengan demikian pengelolaan aset daerah juga berkaitan dengan akuntansi keuangan daerah. Jika pengelolaan aset daerah tidak tertib, maka aset yang dilaporkan dalam neraca menjadi tidak valid karena tidak mencerminkan nilai aset yang sewajarnya. Informasi aset sebagaimana disajikan dalam neraca sangat penting untuk mengetahui ukuran organisasi, pertumbuhan aset dan komposisi aset (Putra E.D.: 2009:70).

Menurut Darise (2009:234), pengelolaan barang milik daerah sebagai bagian dari pengelolaan keuangan daerah yang dilaksanakan secara terpisah dari pengelolaan barang milik Negara. Pengelolaan aset dilaksanakan dengan memperhatikan asas-asas sebagai berikut:

- a. asas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah-masalah di bidang pengelolaan barang daerah yang dilaksanakan oleh penguasa pengguna barang, pengguna barang, pengelola barang, dan kepala daerah sesuai fungsi, wewenang dan tanggung jawab masing-masing;
- b. asas kepastian hukum, yaitu pengelolaan barang daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan;
- c. asas transparansi, yaitu penyelenggaraan pengelolaan barang daerah harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar;
- d. asas efisiensi, yaitu pengelolaan barang daerah diarahkan agar barang daerah digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam

- rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal;
- e. asas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan pengelolaan barang milik daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat;
  - f. asas 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.

Dalam era otonomi daerah pemerintah harus melakukan perubahan mendasar dalam mengelola daerahnya. Pemerintah daerah harus mampu mengenali kompetensi (*core competence*), khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan investasi daerah, juga mendayagunakan potensi yang dimiliki daerahnya. Optimalisasi aset daerah adalah salah satu langkah untuk lebih memberdayakan daerah. Langkah awal yang perlu dibenahi adalah pengelolaan aset daerah (Siregar, 2004).

Efektivitas dan efisiensi pengelolaan aset daerah dipengaruhi oleh struktur kelembagaan pengelolaan aset di pemerintah daerah. Pengelolaan aset daerah membutuhkan perencanaan, pengendalian, pengawasan, dan koordinasi yang baik antar bagian terkait, misalnya antara bagian perlengkapan, satuan kerja, dan bagian keuangan.

#### **A. Pejabat Pengelola Aset/Barang Milik Daerah**

Dalam pengelolaan barang milik daerah, Kepala Daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah, berwenang dan bertanggung jawab atas pembinaan dan pelaksanaan pengelolaan barang (aset) milik daerah. Darise (2009:232-234) menguraikan pejabat pengelola barang milik daerah, sebagai berikut:

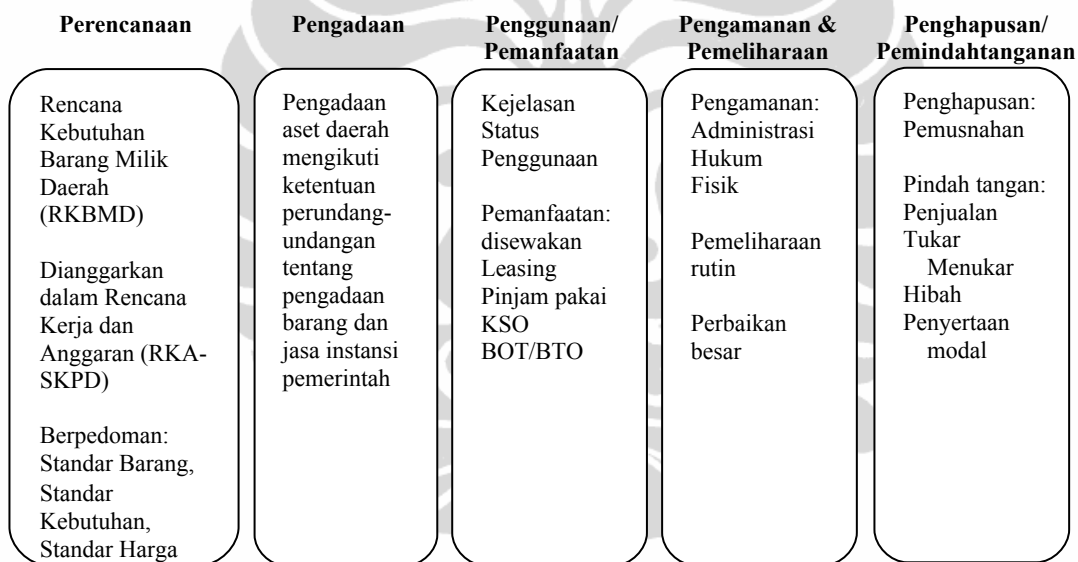
1. Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah;
2. Sekretaris daerah selaku pengelola;
3. Kepala Biro/Kepala Bagian Perlengkapan/Umum/Unit Pengelola barang milik daerah selaku pembantu pengelola;
4. Kepala SKPD selaku pengguna;

5. Kepala Unit Pelaksana Teknis Daerah selaku kuasa pengguna;
6. Penyimpan barang milik daerah; dan
7. Pengurus barang milik daerah

## B. Rangkaian Pengelolaan Aset Daerah

Siklus pengelolaan aset adalah tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam manajemen/pengelolaan aset. Mahmudi (2010:151), membagi pengelolaan aset daerah ke dalam lima rangkaian, yaitu: (a) Perencanaan; (b) Pengadaan; (c) Penggunaan/ pemanfaatan; (d) Pengamanan, Pemeliharaan dan Rehabilitasi; dan (e) Penghapusan/Pemindahtanganan. Tahapan dalam pengelolaan aset daerah tersebut digambarkan ke dalam siklus manajemen aset daerah (Gambar 2.3).

**Gambar 2.3 Siklus Manajemen Aset Daerah**



Sumber: Mahmudi (2010:151)

Uraian mengenai rangkaian kegiatan dan tindakan dalam setiap tahap dari pengelolaan aset daerah, sebagai berikut:

### (a) Perencanaan

Perencanaan adalah kegiatan yang merumuskan rincian kebutuhan dan pemeliharaan barang (aset) milik daerah yang telah lalu dengan keadaan yang sedang berjalan sebagai dasar dalam melakukan tindakan pemenuhan kebutuhan yang akan datang. Perencanaan kebutuhan aset daerah disusun dalam rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah setelah memperhatikan ketersediaan aset daerah yang ada (Darise, 2009:235).

Perencanaan pengadaan aset daerah tersebut masuk dalam rencana anggaran belanja modal yang terdokumentasi dalam Rencana Kebutuhan Barang Milik Daerah (RKBMD). Perencanaan kebutuhan aset daerah dilaporkan dalam Rencana Kebutuhan Barang Milik Daerah (RKBMD) tersebut selanjutnya dianggarkan dalam dokumen Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD). Perencanaan kebutuhan aset harus berpedoman pada standar barang, standar kebutuhan dan standar harga yang ditetapkan oleh pemerintah daerah (Mahmudi, 2010:152).

**(b) Pengadaan**

Pengadaan aset daerah harus didasarkan pada prinsip ekonomi, efisiensi dan efektivitas (*value for money*), transparan dan terbuka, bersaing, adil/tidak diskriminatif, dan akuntabel. Pengadaan barang daerah juga harus mengikuti peraturan perundangan tentang pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah. Pada saat pembelian harus ada dokumen transaksi yang jelas mengenai tanggal transaksi, jenis, aset dan spesifikasinya, dan nilai transaksi.

Darise (2009:236) menambahkan bahwa pengadaan barang/jasa pemerintah daerah dilaksanakan oleh Panitia Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Daerah. Kepala Daerah melimpahkan kewenangan kepada SKPD untuk membentuk Panitia Pengadaan dan Panitia Pemeriksa Barang/Jasa. Pengadaan barang/jasa Pemerintah Daerah dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

**(c) Penggunaan/Pemanfaatan**

Menurut Darise (2009:236) penggunaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pengguna/kuasa pengguna aset daerah dalam mengelola dan menatausahakan aset daerah sesuai dengan tugas pokok dan fungsi SKPD yang bersangkutan. Sementara Mahmudi (2010:152) menerangkan bahwa penggunaan/pemanfaatan aset harus melalui pencatatan mengenai maksud dan tujuan penggunaan aset (status penggunaan aset), unit kerja mana yang menggunakan, lokasi dan informasi terkait lainnya. Mutasi dan disposisi aset tetap harus dicatat. Biaya pemeliharaan dan depresiasi jika ada juga harus dicatat dengan tertib. Status penggunaan barang milik daerah ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

Masih menurut Mahmudi (2010:152), untuk optimalisasi aset yang ada, pemerintah daerah dapat memanfaatkan aset yang berlebih atau menganggur dengan cara:

- (i) disewakan dengan jangka waktu maksimal 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang;
- (ii) dipinjamkaikan dengan jangka waktu maksimal 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang;
- (iii) kerja sama pemanfaatan dengan jangka waktu maksimal 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang;
- (iv) bangun-guna-serah (*Build-Operate-Transfer*) dan bangun-serah-guna (*Build-Transfer-Operate*) dengan jangka waktu maksimal 30 (tiga puluh) tahun.

Pemanfaatan aset daerah tersebut bertujuan untuk mendayagunakan aset disamping itu juga dapat dimaksudkan untuk meningkatkan penerimaan daerah dan mengurangi beban anggaran pemeliharaan aset.

**(d) Pengamanan dan Pemeliharaan**

Pengamanan adalah kegiatan tindakan pengendalian dalam pengurusan barang (aset) milik daerah dalam bentuk fisik, administratif dan tindakan upaya hukum, sedangkan pemeliharaan adalah suatu rangkaian kegiatan untuk menjaga kondisi dan memperbaiki semua barang (aset) milik daerah agar selalu dalam keadaan baik dan siap digunakan secara berdaya guna dan berhasil guna (Darise, 2009:242).

Pembantu pengelola, pengguna dan/atau kuasa pengguna bertanggung jawab atas pemeliharaan barang milik daerah yang ada di bawah penguasaannya dengan berpedoman pada Daftar Kebutuhan Pemeliharaan Barang Milik Daerah (DKBMD). Pengguna dan/atau kuasa pengguna wajib membuat Daftar Hasil Pemeliharaan Barang dan melaporkan kepada Pengelola secara berkala. Laporan hasil pemeliharaan dijadikan sebagai bahan evaluasi. Aset-aset pemerintah daerah perlu mendapat pengamanan yang memadai, yang meliputi:

- (i) Pengamanan administrasi  
Pengamanan administrasi meliputi kegiatan pembukuan, inventarisasi, pelaporan dan penyimpanan dokumen kepemilikan.
- (ii) Pengamanan secara hukum  
Pengamanan secara hukum dilakukan dengan cara melengkapi aset tersebut dengan bukti kepemilikan yang berkekuatan hukum, seperti Bukti

Kepemilikan Barang, Sertifikat Tanah, BPKB atau STNK, berita Acara serah terima barang, surat pernyataan hibah, wakaf, sumbangan atau donasi.

(iii) Pengamanan fisik

Pengamanan fisik atas aset daerah dilakukan dengan cara memberi perlindungan fisik agar keberadaan aset tersebut aman dari pencurian atau kehilangan, kondisinya terpelihara dan tidak mengalami kerusakan.

(e) **Penghapusan dan Pemindahtanganan**

Penghapusan adalah tindakan menghapus aset daerah dalam daftar aset dengan menerbitkan surat keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan pengguna dan/atau kuasa pengguna dan/atau pengelola dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya (Darise, 2009:243). Penghapusan aset daerah dari daftar aset pemerintah daerah dapat dilakukan jika aset tersebut sudah tidak memiliki nilai ekonomis, rusak berat atau hilang. Penghapusan aset daerah dapat dilakukan dengan cara pemusnahan, atau pemindahtanganan, yaitu dengan cara penjualan, tukar menukar, hibah, maupun penyertaan modal pemerintah (Mahmudi (2010:153). Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan barang (aset) milik daerah sebagai tindak lanjut dari penghapusan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal pemerintah daerah (Darise, 2009:244).

**C. Upaya Optimalisasi Pengelolaan Aset Daerah**

Upaya optimalisasi pengelolaan aset daerah harus didukung oleh kemampuan, keahlian tinggi serta perilaku yang menunjang. Berkaitan dengan sikap profesionalisme tersebut, upaya untuk mendukung optimalisasi dapat dilihat dari aspek pasar dan aspek investasi (Yusuf, 2010:138). Aspek pasar dilakukan untuk mengetahui pemanfaatan aset, khususnya tanah dan bangunan, yang paling sesuai dengan kondisi pasar saat ini dan masa yang akan datang. Aspek investasi diukur berdasarkan analisis kinerja investasi.

Selain kondisi pasar dan mekanisme investasi, menurut Yusuf (2010:139) yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan aset daerah antara lain sebagai berikut:

1. Struktur kelembagaan dan sumber daya para pengelola aset. Semua aparat birokrasi yang berkaitan dengan pengelolaan aset harus mempunyai

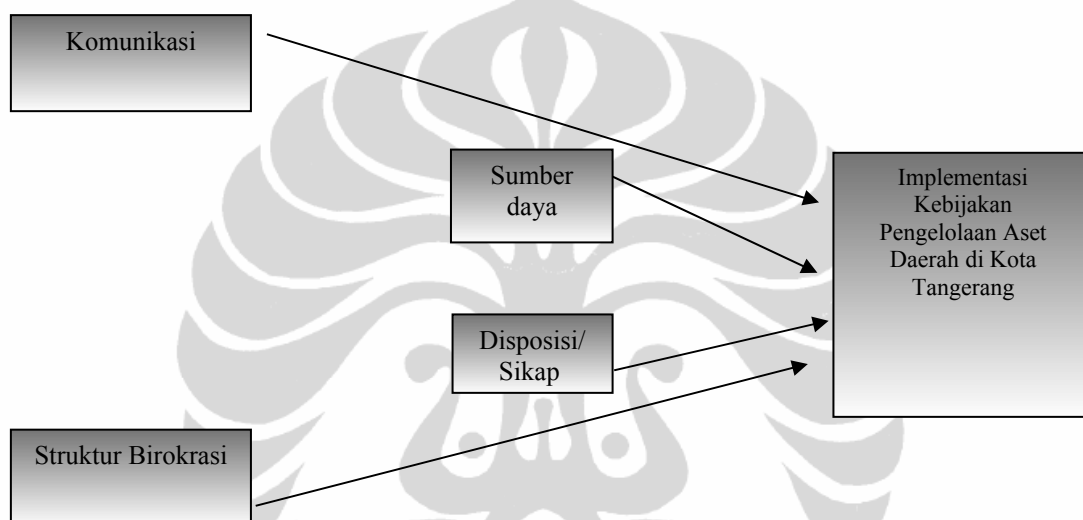
tanggungjawab sesuai batas kewenangannya agar aset yang tersebar tetap terkendali, baik melalui mekanisme koordinasi maupun mekanisme konsolidasi.

2. Menciptakan sistem dan mekanisme pengelolaan aset/barang milik daerah yang terpadu, efisien, efektif serta memiliki kewenangan dan otoritas yang jelas.
3. Membuat standar penggunaan barang atau aset yang akan dibeli oleh pemerintah daerah dalam kerangka memenuhi prinsip efisien, efektif, serta ekonomis (*value for money*) dalam pengadaan dan penggunaan, khususnya guna mendapatkan *return on asset* (ROA) yang tinggi dan optimal untuk mendukung operasional pemerintahan.
4. Inventarisasi dan penilaian seluruh aset dan ditindaklanjuti dengan legalitas hukum yang jelas. Nilai harus benar-benar mencerminkan kondisi aset, baik nilai yang sudah ada (*existing*) maupun nilai potensial aset.
5. Landasan hukum pengelolaan harus dioperasionalkan.
6. Pengawasan dan pengendalian harus benar-benar ketat.
7. Penggunaan tanah oleh setiap lembaga pemerintahan harus memiliki standar luas.
8. Tanah yang berasal dari sarana dan prasarana perumahan dan permukiman harus memiliki kepastian, agar tidak dapat berubah fungsi kecuali ada dasar hukum dan latar belakang perubahan yang dapat dipertanggungjawabkan.
9. Menggali dan mengkaji potensi dan alokasi aset-aset yang dapat dikerjasamakan dengan pihak investor sebagai sumber pendapatan daerah agar dalam jangka panjang keuangan daerah tidak tergantung pada pajak, retribusi, maupun dana perimbangan.
10. Mendukung peningkatan kemampuan manajemen dan bisnis bagi institusi yang menguasai dan mengelola aset daerah dalam upaya mengoptimalkan manfaat dan potensi yang ada, khususnya dalam rangka pemberdayaan BUMD maupun aset yang dikerjasamakan.
11. Meningkatkan profesionalisme sumber daya manusia dalam bidang manajemen properti/penilaian properti dan keuangan daerah.

## 2.2 Model Analisis

Teori Edward III tentang implementasi kebijakan menjelaskan bahwa komunikasi, sumber daya, disposisi/koordinasi dan struktur birokrasi merupakan empat elemen yang berperan dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Hubungan variabel dalam mempengaruhi implementasi kebijakan pengelolaan aset di Kota Tangerang, akan diteliti dalam penelitian ini.

**Gambar 2.4**  
**Model Analisis Penelitian Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pengelolaan Aset di Kota Tangerang**



## 2.3 Hipotesis

Hipotesis dalam penelitian ini adalah:

1. ada hubungan variabel komunikasi terhadap implementasi kebijakan pengelolaan aset di Kota Tangerang.
2. ada hubungan variabel sumber daya terhadap implementasi kebijakan pengelolaan aset di Kota Tangerang.
3. ada hubungan variabel disposisi atau sikap terhadap implementasi kebijakan pengelolaan aset di Kota Tangerang.
4. ada hubungan variabel struktur birokrasi terhadap implementasi kebijakan pengelolaan aset di Kota Tangerang.

Menurut Prasetya Irawan (2007:143) penelitian kuantitatif dalam ilmu sosial tidak selalu mengandung pengujian hipotesis. Oleh karena itu hipotesis dalam penelitian ini tidak diuji secara statistik.



## 2.4 Operasionalisasi Konsep

Penelitian implementasi kebijakan pengelolaan aset daerah ini dilandasi oleh Teori Edward III, bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Asumsi awal penelitian ini adalah kondisi keempat faktor tersebut dalam keadaan baik, sehingga akan berpengaruh positif pula terhadap implementasi kebijakan pengelolaan aset daerah. Faktor-faktor tersebut dioperasionalkan sebagaimana tercantum dalam Tabel 2.2 berikut:

**Tabel 2.2 Operasionalisasi Konsep**

No	Variabel	Indikator
<b>Variabel yang memengaruhi</b>		
1.	Komunikasi	a. Transmisi atau penyaluran komunikasi b. Kejelasan informasi mengenai tujuan dan sasaran kebijakan c. Konsistensi informasi d. Mekanisme Koordinasi
2.	Sumber daya	a. Kuantitas dan Kualitas staf b. Kewenangan yang dimiliki staf c. Informasi yang dimiliki staf d. Fasilitas baik fisik maupun financial
3.	Disposisi	a. Respon implementor terhadap kebijakan b. Pengetahuan dan pemahaman implementor terhadap kebijakan
4.	Struktur birokrasi	a. Tersedianya SOP b. Kejelasan aturan/pembagian tugas dalam organisasi c. Pola-pola hubungan dalam organisasi
<b>Variabel yang dipengaruhi</b>		
5.	Implementasi Kebijakan	a. Kesesuaian implementasi kebijakan dengan Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota yang mengatur tentang pengelolaan aset daerah di Kota Tangerang. b. Tercapainya tujuan pengelolaan aset daerah di Kota Tangerang.

*Sumber: Diolah dari model hubungan antar variabel implementasi kebijakan Edward III*