

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Definisi Implementasi Kebijakan

Implementasi yang merupakan terjemahan dari kata “*implementation*”, berasal dari kata kerja “*to implement*”. Menurut Webster’s Dictionary (dalam Tachan, 2008: 29), kata *to implement* berasal dari bahasa Latin “*implementum*” dari asal kata “*impere*” dan “*plere*”. Kata “*implore*” dimaksudkan “*to fill up*”, “*to fill in*”, yang artinya mengisi penuh; melengkapi, sedangkan “*plere*” maksudnya “*to fill*”, yaitu mengisi. Dalam Webster’s Dictionary (dalam Tachan, 2008: 29) selanjutnya kata “*to implement*” dimaksudkan sebagai :

- 1). *to carry into effect ; accomplish.*
- 2). *to provide with the means for carrying out into effect or fulfilling ; to give practical effect to.*
- 3). *to provide or equip with implements”*

Pertama, *to implement* dimaksudkan “membawa ke suatu hasil (akibat); melengkapi dan menyelesaikan”.

Kedua, *to implement* dimaksudkan “menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu”.

Ketiga, *to implement* dimaksudkan menyediakan / melengkapi dengan alat.

Sehubungan dengan kata implementasi di atas, Pressman dan Wildavsky (dalam Tachan, 2008: 29) mengemukakan bahwa, *implementation as to carry out, accomplish fulfill produce, complete*". Maksudnya: membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi. Jadi secara *etimologis implementasi* itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Apabila pengertian implementasi di atas dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

Dengan demikian, dalam proses kebijakan publik implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat reoritis. Anderson (dalam Tachan, 2008: 30) mengemukakan bahwa: *"policy implementation is the application of the policy by the government's administrative machinery to the problem"*. Kemudian Edward III (dalam Tachan, 2008: 30) mengemukakan bahwa: *"Policy implementation, ...is the stage of policy making between the establishment of a policy...and the consequences of the policy for the people whom it affects"*. Sedangkan Grindle (dalam Tachan, 2008: 30) mengemukakan bahwa: *"implementation—a general process of administrative action that can be investigated at specific program level"*.

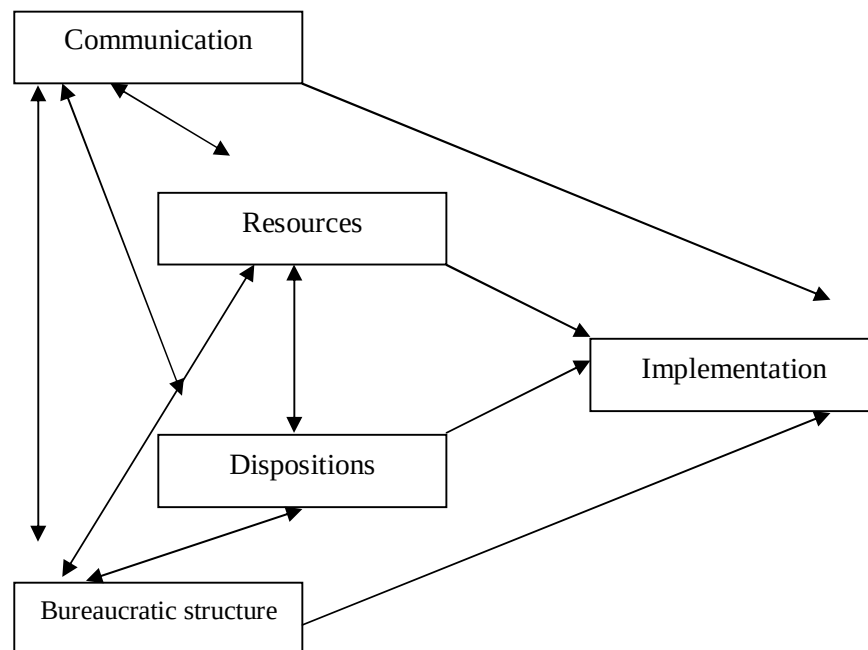
Dari uraian di atas diperoleh suatu gambaran bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang *top-down*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung *logika botton up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

Menurut George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Publik Policy* (1980) yang dikutip dalam web-site, dalam mengajukan pendekatan implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni:

- 1) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan ?
- 2) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan ?

Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni (1) komunikasi (*communications*), (2) sumber daya (*resources*), (3) sikap birokrasi atau pelaksana (*dispositions atau attitudes*) dan (4) struktur organisasi (*burehcratic structure*), termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan. Ke-empat faktor di atas harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Tujuannya adalah meningkatkan pemahaman tentang implementasi kebijakan. Penyederhanaan pengertian dengan cara mem-

breakdown (diturunkan) melalui eksplanasi implementasi kedalam komponen prinsip. **Implementasi kebijakan adalah** suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi.



Sumber : George C. Edwards III :
Implementing Public Policy, 1980

Gambar 1
Dampak langsung dan tidak langsung dalam implementasi

Faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi menurut *George C. Edwards III* sebagai berikut :

- 1). **Komunikasi** yaitu : Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran - ukuran dan tujuan - tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan

perlu dikomunikasikan sehingga implementors mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkanluaskannya. Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implemetor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

- 2). **Sumberdaya** yaitu : Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta

adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Sumberdaya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program.

Informasi merupakan sumberdaya penting bagi pelaksanaan kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan/program serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepatuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang. Kenyataan dilapangan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana dilapangan. Kekurangan informasi/pengetahuan bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggungjawab, atau pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menimbulkan inefisien. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada. Sumberdaya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor.

3). Disposisi atau Sikap adalah : Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah. Ada tiga bentuk sikap / respon implementor terhadap kebijakan ; kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program. Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah Menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

4). Struktur Birokrasi adalah : Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik

potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Van Horn dan Van Meter menunjukkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan, yaitu:

- 1). Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
- 2). Tingkat pengawasan hirarkhis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan pelaksana;
- 3). Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota legislatif dan eksekutif);
- 4). Vitalitas suatu organisasi;
- 5). Tingkat komunikasi “terbuka”, yaitu jaringan kerja komunikasi horizontal maupun vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi;
- 6). Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan.

Bila sumberdaya cukup untuk melaksanakan suatu kebijakan dan para implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, implementasi masih gagal apabila struktur birokrasi yang ada menghalangi koordinasi yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Kebijakan yang kompleks membutuhkan kerjasama banyak orang, serta pemborosan sumberdaya akan mempengaruhi hasil implementasi. Perubahan yang dilakukan tentunya akan mempengaruhi individu dan secara umum akan mempengaruhi sistem dalam birokrasi.

2.2 Teori *Good Governance*

Menurut UNDP dalam Sudarmayanti, *Kepemerintahan Yang Baik Dalam Rangka Otonomi Daerah* Pengertian “*Good Governance*” adalah merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service* disebut *governance* (pemerintahan atau pemerintahan) sedangkan istilah yang lebih populer disebut “*Good Governance*” (Kepemerintahan yang baik). Agar “*Good Governance*” dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintah dan masyarakat. “*Good Governance*” yang efektif menuntut adanya “*alignment*” (koordinasi) yang baik dan integritas, profesional serta etos kerja dan moral yang tinggi. Dengan demikian penerapan konsep “*Good Governance*” dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintah merupakan tantangan tersendiri.

Menurut Meuthia Ganie–Rochman dalam artikel berjudul “*Good Governance*” : Prinsip, Komponen dan Penerapannya” yang dimuat dalam buku HAM : Penyelenggaraan Negara yang Baik & Masyarakat Warga. Meskipun mengakui ada banyak aktor yang berbeda. Salah satu aturan main yang penting adalah adanya wewenang yang dijalankan oleh negara, tetapi dalam konsep *governance* wewenang diasumsikan tidak diterapkan secara sepihak, melainkan melalui semacam konsesus dari pelaku–pelaku yang berbeda. Oleh sebab itu karena melibatkan banyak pihak dan tidak bekerja berdasarkan dominasi pemerintah maka pelaku–pelaku diluar pemerintah harus memiliki kompetisi untuk ikut membentuk, mengontrol dan mematuhi wewenang yang dibentuk secara kolektif. Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam konteks pembangunan, didefinisi *governance*

adalah “Mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial untuk tujuan pembangunan” sehingga *Good Governance* dengan demikian adalah “Mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang substansial dan penerapannya untuk menunjang pembangunan yang stabil dengan syarat utama efisien dan relatif merata. Menurut dokumen *United Nations Development Program* (UNDP), tata pemerintahan adalah penggunaan wewenang ekonomi politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka. Jelas bahwa *Good Governance* adalah masalah perimbangan antara negara, pasar dan masyarakat. Memang sampai saat ini, sejumlah karakteristik kebaikan dari suatu *governance* lebih banyak berkaitan dengan kinerja, Dokumen Kebijakan UNDP dalam “Tata Pemerintahan Menunjang Pembangunan Manusia Berkelanjutan”, Januari 1997, yang dikutip dari Buletin Informasi Program Kemitraan untuk Pembaharuan Tata Pemerintahan, pemerintah berkewajiban melakukan investasi untuk mempromosikan tujuan ekonomi jangka panjang seperti pendidikan kesehatan dan infrastuktur. Tetapi untuk mengimbangi negara, suatu masyarakat warga yang kompeten dibutuhkan melalui diterapkannya system demokrasi, rule of law, hak asasi manusia, dan dihargainya pluralisme. *Good Governance* sangat terkait dengan dua hal yaitu (1) *Good Governance* tidak dapat dibatasi hanya pada tujuan ekonomi dan (2) tujuan ekonomi pun tidak dapat dicapai tanpa prasyarat politik tertentu.

2.2.1 Membangun *Good Governance*

UNDP dalam “Tata Pemerintahan Menunjang Pembangunan Manusia Berkelanjutan”. Membangun *Good Governance* adalah mengubah cara kerja *state*, membuat pemerintah *accountable*, dan membangun pelaku-pelaku di luar Negara cakap untuk ikut berperan membuat sistem baru yang bermanfaat secara umum. Dalam konteks ini, tidak ada satu tujuan pembangunan yang dapat diwujudkan dengan baik hanya dengan mengubah karakteristik dan cara kerja institusi negara dan pemerintah. Akan tetapi untuk mengakomodasi keragaman, *Good Governance* juga harus menjangkau berbagai tingkat wilayah politik. Karena itu, membangun *Good Governance* adalah proyek sosial yang besar. Agar realistis, usaha tersebut harus dilakukan secara bertahap. konsep ini diperlukan agar dapat menangani realitas yang ada.

2.2.2 Prinsip–Prinsip Tata Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

Menurut Feisal Tamim yang dikutip oleh Istianto “Manajemen Pemerintahan Dalam Perspektif Pelayanan Publik” (2009, 109) terdapat enam hal yang menunjukkan bahwa suatu pemerintahan memenuhi “*Good Governance*” yaitu :

- 1). *Competence*, artinya bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah harus dilakukan dengan mengedepankan profesionalitas dan kompetensi birokrasi. Untuk itu, setiap pejabat yang dipilih dan ditunjuk untuk menduduki suatu jabatan pemerintahan daerah harus benar-benar orang yang memiliki kompetensi dilihat dari semua aspek penilaian, baik dari segi pendidikan/keahlian, pengalaman, moralitas, dedikasi maupun aspek-aspek lainnya.

- 2). *Transparency*, artinya setiap proses pengambilan kebijakan publik dan pelaksanaan seluruh fungsi pemerintahan harus diimplementasikan dengan mengacu pada prinsip keterbukaan. Kemudahan akses terhadap informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif mengenai penyelenggaraan pemerintahan oleh birokrasi daerah merupakan hak yang harus dijunjung tinggi.
- 3). *Accountability*, artinya bahwa setiap tugas dan tanggung jawab pemerintahan daerah harus diselenggarakan dengan cara yang terbaik dengan pemanfaatan sumber daya yang efisien demi keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, karena setiap kebijakan dan tindakan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan ke hadapan publik maupun dari kacamata hukum.
- 4). *Participation*, artinya dengan adanya Otonomi Daerah, maka magnitude dan intensitas kegiatan pada masing-masing daerah menjadi sedemikian besar. Apabila hal tersebut dihadapkan pada kemampuan sumber daya masing-masing daerah, maka mau tidak mau harus ada perpaduan antara upaya Pemerintah Daerah dengan masyarakat. Dengan demikian Pemerintah Daerah harus mampu mendorong prakarsa, kreativitas dan peran serta masyarakat dalam setiap upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan keberhasilan pembangunan daerah.
- 5). *Rule of Law*, artinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus disandarkan pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang jelas. Untuk itu perlu dijamin adanya kepastian dan penegakan hukum yang merupakan prasyarat keberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.
- 6). *Sosial Justice*, artinya penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam implementasinya harus menjamin penerapan prinsip kesetaraan dan keadilan

bagi setiap anggota masyarakat. Tanpa adanya hal tersebut, masyarakat tidak akan turut mendukung kebijakan dan program Pemerintah Daerah.

Menurut Bappenas dan Biro Pusat Statistik (BPS) yang disponsori oleh UNDP merumuskan 10 prinsip “*Good Governance*” (Bambang Istianto; 2009, 110) yaitu :

- 1). *Partisipasi*, artinya mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung.
- 2). *Penegakan Hukum*, artinya mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.
- 3). *Transparansi*, artinya menciptakan kepercayaan timbal baik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.
- 4). *Kesetaraan*, artinya memberikan peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya.
- 5). *Daya Tanggap*, artinya meningkatkan kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat tanpa kecuali.
- 6). *Wawasan kedepan*, artinya membangun daerah berdasarkan visi dan strategi yang jelas dan mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunan, sehingga warga merasa memiliki dan ikut bertanggungjawab terhadap kemajuan daerahnya.

- 7). *Akuntabilitas*, artinya meningkatkan akuntabilitas publik para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas.
- 8). *Pengawasan*, artinya meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengusahakan keterlibatan swasta dan masyarakat luas.
- 9). *Efisiensi dan Efektifitas*, artinya menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab.
- 10). *Profesionalisme*, artinya meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau.

Sedangkan prinsip-prinsip “*Good Governance*” versi UNDP (Bambang Istianto; 2009,111) yang saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri yaitu :

- 1). *Participation*; setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- 2). *Rule of law*; kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa perbedaan, terutama hukum hak azasi manusia.
- 3). *Transparansi*; transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan informasi dapat dipahami dan dapat dipantau.

- 4). *Responsiveness*; lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholder.
- 5). *Consensus orientation*; “*Good Governance*” menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.
- 6). *Effectiveness and Efficiency*; proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.
- 7). *Accountability*; para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada pihak publik dan lembaga stakeholder.
- 8). *Strategy vision*; para pemimpin dan publik harus mempunyai persektif “*Good Governance*” dan pengembangan manusia yang luas serta jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Prinsip-prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Menurut *Mark Robinson* yang dikutip oleh Bambang Istianto (2009, 120) terdapat tiga istilah yang menjadi topik sentral dalam *terminologi Good Governance* yaitu :

- 1). *Akuntabilitas*, yang menyatakan seberapa besar efektivitas pengaruh dari mereka yang diperintah terhadap orang yang memerintah.
- 2). *Legitimasi*, yang berkaitan dengan hak negara untuk menjalankan kekuasaan terhadap warga-warganya dan seberapa jauh kekuasaan ini dianggap sah untuk diterapkan.

- 3). *Transparansi*, yang didasarkan pada adanya mekanisme untuk menjamin akses umum kepada pengambilan keputusan

Asian Development Bank sendiri menegaskan adanya konsensus umum bahwa *Good Governance* dilandasi oleh 4 (empat) pilar yaitu : (1) accountability, (2) transparency, (3) predictability, dan (4) participation. Sejalan dengan itu, Bappenas (dalam Loina, Lalolo Krina P) ada 3 (tiga) prinsip yaitu : (1) Akuntabilitas, (2) Transparansi, dan (3) Partisipasi Masyarakat.

1). Prinsip Akuntabilitas

Ketiga prinsip *Good Governance* tersebut tidaklah dapat berjalan sendiri-sendiri, ada hubungan yang sangat erat dan saling mempengaruhi, masing-masing adalah instrumen yang diperlukan untuk mencapai prinsip yang lainnya, dan ketiganya adalah instrumen yang diperlukan untuk mencapai manajemen publik yang baik. Walaupun begitu, akuntabilitas menjadi kunci dari semua prinsip ini. Pada hakikatnya ada 3 (tiga) prinsip utama dari akuntabilitas yaitu :

- Akuntabilitas merupakan garis kewenangan dan tanggung jawab atas tindakan yang diambil;
- Akuntabilitas merupakan kewenangan yang dimiliki oleh rakyat untuk mengetahui bagaimana uang public digunakan untuk kepentingan masyarakat.
- Akuntabilitas juga akan memastikan apakah pejabat public yang dipilih bertanggung jawab kepada rakyat atas keputusan-keputusan dan cara mereka menerapkan kebijakan dan program.

Miriam Budiardjo dalam bukunya “Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat “ mendefinisikan akuntabilitas sebagai “pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu.” Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi (*checks and balances sistem*). Lembaga pemerintahan yang dimaksud adalah eksekutif (presiden, wakil presiden, dan kabinetnya), yudikatif (MA dan sistem peradilan) serta legislatif (MPR dan DPR). Peranan pers yang semakin penting dalam fungsi pengawasan ini menempatkannya sebagai pilar.

Menurut Guy Peters “The Politics of Bureucracy” menyebutkan adanya 3 (tiga) tipe akuntabilitas yaitu (1) akuntabilitas keuangan, (2) akuntabilitas administratif, dan (3) akuntabilitas kebijakan publik. Akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan. Akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari institusi pemerintahan maupun para aparat yang bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat. `Akuntabilitas publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparat birokrasi. Karena pemerintah bertanggung gugat baik dari segi penggunaan keuangan maupun sumber daya publik dan juga akan hasil, akuntabilitas internal harus dilengkapi dengan akuntabilitas eksternal, melalui umpan balik dari para pemakai jasa pelayanan maupun dari masyarakat. Pengambilan keputusan

didalam organisasi-organisasi publik melibatkan banyak pihak. Oleh sebab itu wajar apabila rumusan kebijakan merupakan hasil kesepakatan antara warga pemilih (*constituency*) para pemimpin politik, teknokrat, birokrat atau administrator, serta para pelaksana di lapangan. Sedangkan dalam bidang politik, yang juga berhubungan dengan masyarakat secara umum, akuntabilitas didefinisikan sebagai mekanisme penggantian pejabat atau penguasa, tidak ada usaha untuk membangun monoloyalitas secara sistematis, serta ada definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan dibawah *rule of law*.

2). Prinsip Transparansi

Menurut Meutiah Transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik. Prinsip ini memiliki 2 aspek, yaitu (1) komunikasi publik oleh pemerintah, dan (2) hak masyarakat terhadap akses informasi. Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Dalam Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional & Departemen Dalam Negeri, 2002, mengatakan bahwa transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi. Komunikasi publik menuntut usaha informatif dari pemerintah untuk membuka

dan mendiseminasi informasi maupun aktivitasnya yang relevan. Transparansi harus seimbang, juga, dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi yang mempengaruhi hak privasi individu. Karena pemerintahan menghasilkan data dalam jumlah besar, maka dibutuhkan petugas informasi profesional, bukan untuk membuat dalih atas keputusan pemerintah, tetapi untuk menyebarluaskan keputusan-keputusan yang penting kepada masyarakat serta menjelaskan alasan dari setiap kebijakan tersebut.

Peran media juga sangat penting bagi transparansi pemerintah, baik sebagai sebuah kesempatan untuk berkomunikasi pada publik maupun menjelaskan berbagai informasi yang relevan, juga sebagai “*watchdog*” atas berbagai aksi pemerintah dan perilaku menyimpang dari para aparat birokrasi. Jelas, media tidak akan dapat melakukan tugas ini tanpa adanya kebebasan pers, bebas dari intervensi pemerintah maupun pengaruh kepentingan bisnis. Keterbukaan membawa konsekuensi adanya kontrol yang berlebih-lebihan dari masyarakat dan bahkan oleh media masa. Karena itu, kewajiban akan keterbukaan harus diimbangi dengan nilai pembatasan, yang mencakup kriteria yang jelas dari para aparat publik tentang jenis informasi apa saja yang mereka berikan dan pada siapa informasi tersebut diberikan.

Prinsip transparansi dapat diukur melalui sejumlah indikator antara lain :

- mekanisme yang menjamin sistem keterbukaan dan standarisasi dari semua proses-proses pelayanan publik
- mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik, maupun proses-proses didalam sektor publik.

- mekanisme yang memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi maupun penyimpangan tindakan aparat publik didalam kegiatan melayani Keterbukaan pemerintah atas berbagai aspek pelayanan publik, pada akhirnya akan membuat pemerintah menjadi bertanggung gugat kepada semua stakeholders yang berkepentingan dengan proses maupun kegiatan dalam sektor publik.

3). Prinsip Partisipasi Masyarakat

Partisipasi adalah prinsip bahwa setiap orang memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan di setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan dalam pengambilan keputusan dapat dilakukan secara langsung atau secara tidak langsung. Transparansi bermakna tersedianya informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu tentang kebijakan publik, dan proses pembentukannya. Dengan ketersediaan informasi seperti ini masyarakat dapat ikut sekaligus mengawasi sehingga kebijakan publik yang muncul bisa memberikan hasil yang optimal bagi masyarakat serta mencegah terjadinya kecurangan dan manipulasi yang hanya akan menguntungkan salah satu kelompok masyarakat saja secara tidak proporsional.

Pendapat yang mengatakan bahwa partisipasi dapat dilihat melalui keterlibatan anggota-anggota masyarakat di dalam Pemilu saja, jelas merupakan pendapat yang kurang lengkap. Masih banyak pola perilaku informal yang dapat dijadikan patokan dalam menilai tingkat partisipasi dalam suatu masyarakat. Jika orang bersedia menilai proses politik secara netral maka bentuk-bentuk perilaku masa berupa protes, aksi pamflet, ataupun pemogokan, sebenarnya juga termasuk

partisipasi. Tindakan protes atau mogok, boleh jadi merupakan luapan dari tuntutan massa akibat saluran-saluran aspirasi yang sebelumnya ada telah berkembang. Protes yang disertai aksi-aksi kekerasan terkadang semata-mata disebabkan oleh keputusan, kekusaran, dan terpendamnya konflik internal suatu kebijakan mungkin pada dasarnya bertujuan mulia karena jelas-jelas akan bermanfaat untuk kepentingan umum. Namun seiring dilaksanakannya kebijakan tersebut dalam sistem birokrasi yang berjenjang seringkali terjadi pergeseran dan penyimpangan arah kebijakan tadi.

2.3 Otonomi Daerah

Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dalam rangka mewujudkan asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). UU.22 Tahun 1999 pada Pasal 1 “huruf h” mendefinisikan “Otonomi Daerah” adalah kewenangan Daerah Otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pengertian diatas menurut Siregar (2004 : 275) daerah yang melaksanakan otonomi daerah yang luas, secara utuh dan bulat adalah daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas, yang kewenangannya dibidang pemerintahan bersifat lintas kabupaten dan kota (yaitu kewenangan dibidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan dan perkebunan serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu

lainnya sebagaimana disebutkan dalam pasal 9 dan Penjelasan Pasal 9 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999, pada pasal 10 menetapkan bahwa Kabupaten dan Kota mendapat kewenangan dan keleluasaan dalam mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan yang dimaksud dengan “sumber daya nasional” adalah sumber daya alam (SDA), sumber daya buatan (SDB) dan sumber daya manusia (SDM) yang tersedia di daerah sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU No, 22 Tahun 1999.

Kewenangan kabupaten dan kota mencakup semua kewenangan pemerintahan, selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9 UU No. 22 Tahun 1999, selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 11 ayat (1) ditegaskan bahwa “Dengan berlakunya undang-undang ini, pada dasarnya seluruh kewenangan sudah berada pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Oleh karena itu penyerahan kewenangan tidak perlu dilakukan secara aktif, tetapi dilakukan melalui pengakuan oleh Pemerintah”, sedangkan kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh Kabupaten dan Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja (Pasal 11 ayat 2). Kewenangan tersebut tidak dapat dialihkan ke Provinsi. Dan khusus kewenangan Kota disesuaikan dengan kebutuhan perkotaan, antara lain pemadam kebakaran, kebersihan, pertamanan dan tata kota. Menurut Siregar (2004 : 276) Tujuan dari ketentuan yang disebutkan diatas adalah untuk memberdayakan daerah, dalam rangka mendorong pertumbuhan

ekonomi daerah dan menghapus sistem sentralisme dan konglomerasi ekonomi yang menjadi penyebab timbulnya ketimpangan ekonomi serta kesengsaraan ekonomi, masyarakat di daerah juga merasa diperlakukan kurang adil dimana kehidupan mereka tidak semakmur dan subur dalam lingkungannya. Melalui otonomi daerah, daerah dapat mengembangkan kreativitas dan inisiatif untuk memberdayakan potensi kekayaan sumber daya alam (SDA) yang tersedia di daerah. Salah satu cara untuk menciptakan atau meningkatkan sumber pendapatan asli daerah (PAD) dalam SK Mendagri dan Otda No. 11 Tahun 2001 tentang “Pedoman Pengelolaan Barang Daerah” dibuka kemungkinan untuk bekerjasama dengan pihak ketiga, yaitu perusahaan swasta atau investor swasta dalam rangka mendayagunakan aset daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal, antara lain tanah-tanah dan bangunan gedung yang dimiliki atau dikuasai pemerintah daerah melalui perjanjian sewa menyewa atau pengguna-usahaan yaitu perjanjian kerjasama antara pemerintah daerah dan perusahaan swasta dalam bentuk *BOT (Build Operate Transfer)*, *BTO (Build Transfer Operate)*, *BT (Build Transfer)* dan Kerjasama Operasi (KSO).

Gagasan pemekaran wilayah dan pembentukan daerah otonom baru memiliki dasar hukum yang cukup kuat. Secara yuridis landasan yang memuat persoalan pembentukan daerah terdapat dalam pasal 18 UUD 1945 yang intinya, bahwa membagi daerah Indonesia atas daerah besar (propinsi) dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Selanjutnya dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memberi peluang pembentukan daerah dalam suatu NKRI seperti tercantum dalam Pasal 5 ayat 1 yaitu daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya,

sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Pasal 6 ayat 1 dan 2 menyatakan bahwa: (1) daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain dan sesuai dengan perkembangan daerah, (2) Daerah dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu daerah.

Sementara itu, tujuan pemekaran daerah pada pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 129 tahun 2000 tentang persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah dinyatakan bahwa :

“tujuan dari pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban serta peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah”.

Adapun syarat-syarat pembentukan daerah disebutkan dalam pasal 3 sampai pasal 10 meliputi :

“kemampuan ekonomi (PDRB dan PAD), potensi daerah (lembaga keuangan, sarana ekonomi, pendidikan, kesehatan, transportasi dan komunikasi, pariwisata dan ketenagakerjaan), sosial budaya (tempat ibadah, tempat atau kegiatan institusi sosial dan budaya serta sarana olah raga), sosial politik (partisipasi masyarakat dan organisasi kemasyarakatan), jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah (keamanan dan ketertiban, sarana dan prasarana pemerintahan, rentang kendali, propinsi yang akan dibentuk minimal terdiri dari 3 kabupaten atau kota”.

Sementara itu, prosedur pembentukan daerah menurut pasal 16 dapat dijelaskan sebagai berikut:

“ada kemauan politik dari pemerintah daerah dan masyarakat yang bersangkutan, adanya studi awal oleh pemda, adanya usul pembentukan daerah yang disahkan melalui keputusan DPRD dan diteruskan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, kemudian Menteri menugaskan Tim untuk melakukan observasi ke daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, selanjutnya diusulkan kepada Presiden dan jika disetujui maka

Rancangan Undang-undang dapat disampaikan kepada DPR RI untuk mendapat persetujuan.

Aspek Kelayakan Pembentukan Kota

Istilah “kota” menurut Keban (1995 : 33) dapat diartikan sebagai daerah fungsional (daerah yang berdekatan yang bercirikan kepadatan penduduk, fungsi dan fasilitas ekonomi tertentu). Istilah tersebut dapat juga diartikan sebagai daerah administratif yang ditentukan sebagai kesatuan untuk tujuan administratif (yang biasanya bersifat kota dan sering meliputi subdaerah yang secara fungsional bersifat pedesaan).

Pendekatan geografis memandang kota sebagai tempat konsentrasi sejumlah penduduk, sekalipun sulit untuk menetapkan besarnya jumlah penduduk tersebut

¹. Pendekatan ekonomi memandang kota sebagai titik pertemuan lalu lintas ekonomi, tempat berpusatnya perdagangan, industri dan kegiatan-kegiatan non agraris lainnya (Pamudji, 1985 : 34).

Dalam pengertian yang lain, seperti terungkap dalam musyawarah BKS-AKSI tahun 1969, kota didefinisikan sebagai kelompok orang-orang dalam jumlah tertentu hidup dan bertempat tinggal bersama dalam suatu wilayah geografis tertentu, berpola hubungan rasional, ekonomis dan individualistis (ibid). Rumusan

¹ BPS dalam sensus tahun 1980 telah menetapkan bahwa suatu daerah digolongkan sebagai kota kalau kepadatan penduduknya 5000 orang per km² atau lebih, kurang dari 25% dari rumah tangga berusaha terutama dalam bidang pertanian, memiliki lebih dari 8 sarana perkotaan (Keban, 1995).

Biro Sensus di Amerika, guna keperluan-keperluan praktis menyebutkan jumlah tersebut sekitar 2500 orang (Pamudji, 1985)

Sedangkan Egon E. Bergel menyatakan bahwa desa (*Village*) berpenduduk beberapa ratus orang saja, kota (*town*) berpenduduk lebih dari 1000 orang, bahkan dapat mencapai jumlah 10.000 orang; kota besar (*city*) pada umumnya berpenduduk lebih dari 10.000 orang bahkan mencapai ratusan ribu dan kota metropolis berpenduduk lebih dari 1 juta orang (ibid).

ini pada dasarnya merupakan perpaduan dari berbagai macam pendekatan terhadap kota termasuk pendekatan geografis dan ekonomis.

Djoko Sutarto (1989) memberikan batasan tentang kota ke dalam 6 kelompok:

- 1) Secara demografis merupakan pemusatan penduduk yang tinggi dengan tingkat kepadatan yang tinggi.
- 2) Secara sosiologis selalu dikaitkan dengan batasan adanya sifat heterogen dari penduduknya serta budaya urban yang telah mengurangi budaya desa.
- 3) Secara ekonomi suatu kota dicirikan proporsi lapangan pekerjaan yang dominan di sektor non pertanian.
- 4) Secara fisik suatu kota dicirikan dengan adanya dominasi wilayah terbangun.
- 5) Secara geografi kota merupakan pusat kegiatan yang dikaitkan dengan suatu lokasi strategis.
- 6) Secara administratif pemerintah suatu kota dapat diartikan sebagai suatu wilayah wewenang yang dibatasi oleh suatu wilayah yurisdiksi yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1987 tentang pedoman penyusunan rencana kota, maka yang dimaksudkan dengan kota adalah pusat pemukiman dan kegiatan penduduk yang mempunyai batasan wilayah administrasi yang di atur dalam peraturan perundang-undangan serta pemukiman yang telah memperlihatkan watak dan ciri kehidupan perkotaan. Sementara itu studi NUDS (*National Urban Development Strategy*, 1985) secara lebih tegas membagi tingkat kekotaan di Indonesia berdasarkan jumlah penduduk sebagai berikut:

- Kota metropolitan lebih dari 1 juta jiwa
- Kota besar 500 ribu sampai 1 juta jiwa
- Kota Menengah 100 ribu sampai 500 ribu jiwa
- Kota kecil 25 ribu sampai 100 ribu jiwa

Sejalan dengan itu Buku Repelita VI yang mendasarkan pembagian kota pada jumlah penduduknya membedakan kota menjadi: a) kota metropolitan, berpenduduk lebih dari 1 juta jiwa; b) kota besar, berpenduduk antara 500 ribu hingga 1 juta jiwa, c) kota sedang berpenduduk 100 ribu hingga 500 ribu jiwa; d) kota kecil berpenduduk antara 20 ribu hingga 100 ribu jiwa; e) kota desa, berpenduduk kurang dari 20 ribu jiwa. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, tidak memakai istilah kota. Istilah yang dipakai adalah kawasan perkotaan seperti tertulis dalam Bab X Pasal 90:

“selain kawasan perkotaan yang berstatus Daerah Kota, perlu ditetapkan kawasan perkotaan yang terdiri atas: (1) Kawasan perkotaan yang merupakan bagian daerah kabupaten, (2) Kawasan perkotaan baru yang merupakan hasil pembangunan yang mengubah kawasan perdesaan menjadi kawasan perkotaan, (3) Kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan sebagai satu kesatuan sosial, ekonomi dan fisik perkotaan”.

Sejalan dengan berbagai pengertian dan karakteristiknya, dapat dikatakan bahwa kota mempunyai ciri-ciri yang berlaku umum dan universal. Kota adalah tempat pemukiman yang permanen dengan tingkat kepadatan penduduknya yang mencolok, yang corak masyarakatnya heterogen dan yang lebih luas daripada sebuah keluarga atau klan (Suparlan,1991).

Pamudji (1985) mengukur tingkat kekotaan berdasarkan unsur fisik dan non fisik. Unsur fisik meliputi jumlah penduduk, mata pencaharian penduduk, luas built up area, bangunan-bangunan permanen/semi, keadaan *public utilities*, potensi

keuangan, peran dan fungsi kota dalam pembangunan dan pemerintahan, heterogenitas kegiatan, sifat hubungan sesama warga masyarakat. Kota Metro sebagai Daerah Otonom berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 1999 yang diundangkan tanggal 20 April 1999 dan diresmikan pada tanggal 27 April 1999 berdasarkan data statistik jumlah penduduk 134.682 jiwa, dengan mata pencaharian penduduk pada tahun 2005 bergerak pada sektor jasa (28,56 %), sektor perdagangan (28,18 %) sektor pertanian (23,97 %) transportasi dan komunikasi (9,84 %) dan konstruksi (5,63 %).

2.4 Definisi Teori Aset

Siregar (2004 : 178) dalam bukunya Manajemen Aset memberikan pengertian aset secara umum adalah barang (*thing*) atau sesuatu barang (*anything*) yang mempunyai nilai tukar ekonomi (*economic value*), nilai komersial (*commercial value*) atau nilai tukar (*exchange value*) yang dimiliki oleh badan usaha, instansi atau individu (perorangan), sebagaimana dirumuskan dalam kamus yaitu :

- Aset = ✓ ***Thing which belong to company or person, and which has a value.***
 ✓ ***Anything having commercial or exchange value that is owned by business, institution, or individual.*** (*Dictionary of Finance and Investment Terms, by John Downes & Jordan Elliot Goodman*)
 ✓ ***Something of value*** (*Dictionary of Real Estate Terms*)
 Exsample : tanah, rumah, mobil, furniture, deposito bank, saham-saham yang dimiliki adalah assets
- Aset Value = ***Value of a company calculated by adding together all its asset*** (*English Law Dictionary, Peter Collin Publishing*)

Aset adalah barang yang dalam pengertian hukum disebut benda, yang terdiri dari benda tidak bergerak dan benda bergerak. Barang yang dimaksud meliputi barang tidak bergerak (tanah dan atau bangunan) dan barang bergerak baik yang

berwujud (*tangible*) maupun yang tidak berwujud (*intangible*), yang tercakup dalam aktiva/kekayaan atau harta kekayaan dari suatu perusahaan, badan usaha, institusi atau individu perorangan. Dengan demikian aset dapat berarti kekayaan (harta kekayaan) atau aktiva atau *property*, yang meliputi “semua pos pada jalur debet suatu neraca yang terdiri dari harta, piutang, biaya yang dibayar lebih dulu, dan pendapatan yang masih harus diterima”.(Kamus Hukum Ekonomi, terbitan Elips, cetakan pertama Februari 1996)

Keputusan Menteri Keuangan RI No. KEP.225/MK/V/4/1971 pasal 1 dan Keputusan Menteri Keuangan RI No. 350/KMK.03/1994 serta No. 470/KMK.01/1994 tentang “barang milik negara/kekayaan negara” ***bahwa yang dimaksud aset negara adalah*** barang milik/kekayaan negara yang meliputi barang tidak bergerak (tanah dan bangunan) dan barang bergerak (inventaris) :

- ✓ yang sebagian atau seluruhnya dibeli atas beban APBN serta dari perolehan lain yang sah;
- ✓ yang dimiliki/dikuasai oleh instansi pemerintah, lembaga pemerintah non departemen, badan-badan yang didirikan pemerintah;
- ✓ tidak termasuk kekayaan negara yang dipisahkan dan dikelola BUMN serta bukan kekayaan Pemerintah Daerah;

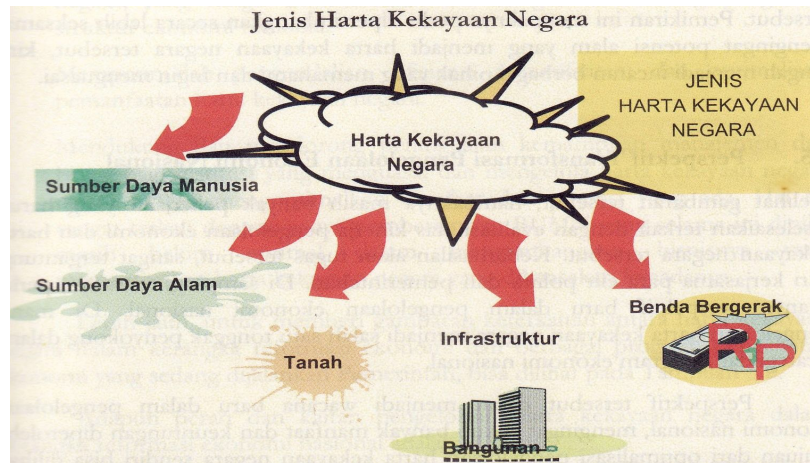
Aset pemerintah daerah merupakan salah satu elemen dari neraca pemerintah daerah, informasi aset dalam laporan neraca menggambarkan kondisi kekayaan ekonomi yang dimiliki pemerintah daerah, kondisi kekayaan pemerintah daerah disimbolkan dalam neraca berupa jumlah aset lancar, investasi jangka panjang, dana cadangan, aset tetap dan aset lainnya yang dimiliki. Mahmudi (2010) Definisi dan karakteristik aset yang dilaporkan dalam neraca pemerintah daerah secara umum, aset pemerintah daerah adalah semua bentuk kekayaan atau sumber daya ekonomi yang dikuasai pemerintah daerah dan digunakan untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Menurut Standar Akuntansi Pemerintah (PP No. 24 Tahun 2005) definisi aset 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 dipelihara karena alasan sejarah dan budaya. Untuk dapat disebut aset, suatu objek harus memenuhi karakteristik yaitu :

- 1) Sumber daya ekonomi tersebut dikuasai atau dimiliki oleh pemerintah daerah.
- 2) Sumber daya ekonomi tersebut mempunyai manfaat ekonomi yang cukup pasti dimasa depan.
- 3) Manfaat ekonomi dimasa datang tersebut dapat diukur dengan tingkat kepastian yang masuk akal.
- 4) Sumber daya ekonomi tersebut timbul karena transaksi masa lalu.

Siregar (2004 : 185) lebih lanjut menjelaskan bahwa harta kekayaan negara adalah segala benda baik bergerak maupun tidak bergerak yang dimiliki oleh negara. Dimana kekayaan Negara dapat dibedakan jenisnya antara lain :

- 1) sumber daya manusia;
- 2) sumber daya alam;
- 3) tanah;
- 4) infrastruktur/bangunan;
- 5) benda bergerak;



Sumber :
Doli D.Siregar (2004.185)

Gambar 2
Jenis Harta Kekayaan Negara

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 152 Tahun 2004 pasal 1 ayat 8, 10, 11 dan 19 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah dan Barang Daerah yang dipisahkan, disebutkan bahwa :

- 1) pengurus barang adalah pegawai yang disertai tugas untuk mengurus barang daerah yang ada disetiap unit kerja;
- 2) barang daerah atau aset daerah adalah semua kekayaan daerah baik yang dimiliki maupun yang dikuasai yang berwujud, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak beserta bagian-bagiannya ataupun merupakan satuan tertentu yang dapat dinilai, dihitung, diukur atau ditimbang termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan dan surat-surat berharga lainnya;
- 3) pengelolaan barang daerah adalah rangkaian kegiatan dan tindakan terhadap barang daerah yang meliputi perencanaan, penentuan kebutuhan, penganggaran, standarisasi barang dan harga, pengadaan, penyimpanan, penyaluran, inventarisasi, pengendalian, pemeliharaan, pengamanan, pemanfaatan, perubahan status hukum serta penatausahaannya;

- 4) pemeliharaan adalah kegiatan atau tindakan yang dilakukan agar semua barang daerah selalu dalam keadaan baik dan siap untuk digunakan secara berdayaguna dan berhasil guna;

Berdasarkan Himpunan Peraturan-Peraturan tentang inventarisasi Kekayaan Negara Departemen Keuangan RI Badan Akuntansi Keuangan Negara tahun 1995 pasal 2, barang-barang milik negara/kekayaan negara yang termasuk jenis barang-barang tidak bergerak antara lain :

- 1) tanah-tanah kehutanan, pertanian, perkebunan, lapangan olahraga dan tanah-tanah yang belum dipergunakan, jalan-jalan (tidak termasuk jalan daerah), jalan kereta api, jembatan, waduk, lapangan terbang, bangunan-bangunan irigasi, tanah pelabuhan dan lain-lain tanah seperti itu;
- 2) gedung-gedung yang dipergunakan untuk kantor, pabrik, bengkel, sekolah, rumah sakit, studio, laboratorium dan lain-lain gedung seperti itu;
- 3) gedung-gedung tempat tinggal tetap atau sementara seperti rumah-rumah tempat tinggal, tempat istirahat, asrama, pesanggrahan, bungalow dan lain-lain gedung seperti itu;
- 4) monumen-monumen seperti monumen purbakala (candi-candi), monumen alam, monumen peringatan sejarah dan monumen purbakala lainnya;

Properti adalah konsep hukum, pengertian *Real Property* adalah hak perseorangan atau badan untuk memiliki, dalam arti menguasai tanah dengan suatu hak atas tanah, seluruh kepentingan dan keuntungan yang berkaitan dengan kepemilikan. Misalnya hak milik atau hak guna bangunan berikut pengembangan yang melekat padanya. Sedangkan *Real Estate* dirumuskan sebagai tanah secara fisik dan benda yang dibangun oleh manusia yang menjadi satu kesatuan dengan

tanahnya. Hal ini adalah fisik yang berwujud yaitu dapat dilihat dan dipegang, bersama-sama dengan segala sesuatu yang didirikan pada tanah yang bersangkutan, diatas atau dibawah tanah (Standar Penilaian Indonesia, 2002:10)

2.4.1 Konsep Manajemen Aset

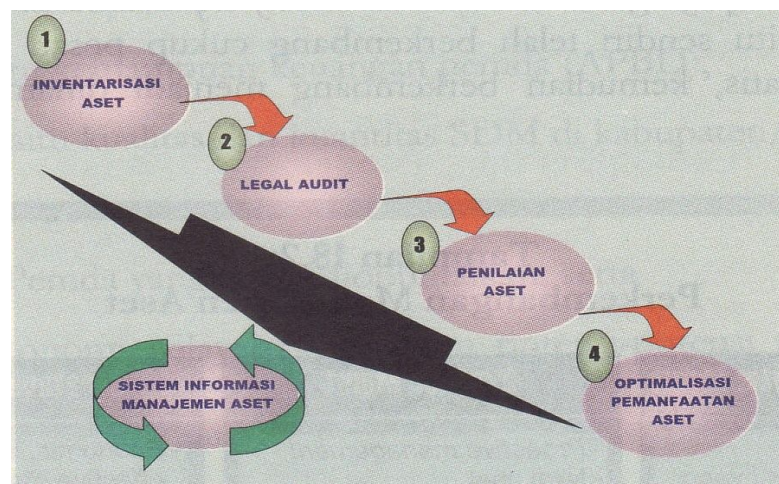
Siregar (2004: 517) mengatakan manajemen aset itu sendiri telah berkembang cukup pesat bermula dengan orientasi yang statis, kemudian berkembang menjadi dinamis, inisiatif dan strategis. Selain itu ada upaya pula untuk melakukan inventarisasi aset-aset pemerintah daerah yang tidak digunakan. Namun dalam perkembangan kedepan, ruang lingkup manajemen aset lebih berkembang dengan memasukan nilai aset, akuntabilitas pengelolaan aset, *land audit* yaitu atas pemanfaatan tanah, *property survey* dalam kaitan memonitoring perkembangan pasar property, aplikasi sistem informasi dalam pengelolaan aset dan optimalisasi pemanfaatan aset, perkembangan yang terbaru, manajemen aset bertambah ruang lingkungnya sehingga mampu memantau kinerja optimalisasi aset dan juga strategi investasi untuk optimalisasi aset (Doli D. Siregar, 2004: 518)

2.4.2 Perencanaan dan pengadaan

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 152 Tahun 2004 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah, fungsi perencanaan dan penentuan kebutuhan adalah menetapkan pedoman, sasaran dan dasar hukum pengaturan penyelenggaraan penyediaan barang yang dibutuhkan. Rencana dan penentuan kebutuhan adalah merupakan kegiatan yang akan dilaksanakan dalam rangka pemenuhan kebutuhan barang, yang dengan tegas dan secara tertulis memuat banyaknya barang, nama barang, waktu dan jumlah biaya barang, yang dalam hal

melakukan perencanaan dan penentuan kebutuhan barang harus berdasarkan alasan tertentu antara lain yaitu :

- 1) untuk mengisi kebutuhan barang berhubung terjadinya perkembangan organisasi dan personil dari semua unit dan satuan kerja yang bersangkutan;
- 2) karena adanya barang-barang yang rusak, dihapuskan, dijual, hilang, mati atau sebab lain yang dapat dipertanggungjawabkan sehingga perlu diganti;
- 3) karena adanya peruntukan barang yang didasarkan pada jatah perorangan, jika terjadi mutasi personil sehingga turut mempengaruhi kebutuhan barang;
- 4) untuk menjaga tingkat persediaan barang bagi setiap tahun anggaran bersangkutan, agar lebih efisien dan efektif;
- 5) untuk pertimbangan teknologi;



Sumber : Doli D.Siregar (2004.185)

Gambar 3
Alur Manajemen Aset

2.4.3 Inventarisasi Aset

Inventarisasi aset terdiri dari dua aspek, yaitu inventarisasi fisik dan yuridis / legal. *Aspek fisik* terdiri dari atas bentuk, luas, Lokasi, volume/jumlah, jenis, alamat dan lain-lain, sedangkan *Aspek Yuridis* yaitu berupa status penguasaan, masalah legal yang dimiliki, batas akhir penguasaan dan lain-lain, yang dalam proses kerjanya adalah berupa kegiatan : pendataan, kodifikasi / labelling, pengelompokan dan pembukuan/administrasi sesuai dengan tujuan manajemen aset. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 152 Tahun 2004 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah, menyatakan inventarisasi adalah kegiatan atau tindakan untuk melakukan perhitungan, pengurusan, penyelenggaraan, pengaturan, pencatatan data dan pelaporan barang dalam pemakaian, dari kegiatan inventarisasi disusun Buku Inventaris yang menunjukkan semua kekayaan daerah yang bersifat kebendaan, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak.

Buku inventaris tersebut memuat data yang meliputi lokasi, jenis/merk, tipe, jumlah, ukuran, harga, tahun pembelian, asal barang, keadaan barang dan sebagainya. Agar buku inventaris dapat digunakan sesuai fungsi dan peranannya, maka pelaksanaannya harus tertib, teratur dan berkelanjutan, berdasarkan data yang benar, lengkap dan akurat sehingga mampu memberikan informasi yang tepat, berfungsi dan berperan yang sangat penting dalam rangka :

- 1) pengendalian, pemanfaatan, pengamanan dan pengawasan setiap barang;
- 2) usaha untuk menggunakan, memanfaatkan setiap barang secara maksimal sesuai dengan tujuan dan fungsinya masing-masing;
- 3) menunjang pelaksanaan tugas pemerintahan.

2.4.4 Legal Audit

Siregar (2004: 519) mengatakan legal audit Merupakan lingkup kerja manajemen aset berupa inventarisasi status penguasaan aset, sistem dan prosedur penguasaan atau pengalihan aset, identifikasi dan mencari solusi atas permasalahan legal dan strategi untuk memecahkan berbagai permasalahan legal yang terkait dengan penguasaan atau pengalihan aset. Permasalahan legal yang sering ditemui antara lain status hak penguasaan yang lemah, aset dikuasai pihak lain, pemindahtanganan aset yang tidak termonitor dan lain-lain.

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 152 Tahun 2004 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah, Legal Audit adalah merupakan tindakan pengendalian, penertiban dalam upaya pengurusan barang daerah agar dalam pemanfaatannya terhindar dari penyerobotan pengambilalihan atau klaim dari pihak lain, dapat dilakukan dengan cara :

- 1) melalui pengamanan administratif, yaitu dengan melengkapi sertifikat dan kelengkapan bukti-bukti kepemilikan;
- 2) melalui pengamanan fisik yaitu dengan pemagaran dan pemasangan tanda kepemilikan barang;
- 3) melalui tindakan hukum, yaitu dengan cara melakukan upaya hukum apabila terjadi pelanggaran hak atau tindak pidana;

2.4.5 Penilaian Aset

Penilaian adalah sebuah penganggaran atau estimasi nilai dari suatu kepentingan atas sebuah properti/harta untuk suatu tujuan tertentu (Hidayat dan Harjanto, 2001: 12).

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Penilaian Barang Daerah menyatakan bahwa obyek penilaian barang daerah meliputi seluruh barang daerah yang dimiliki/dikuasai oleh pemerintah daerah dan mempunyai nilai ekonomis, untuk penilaian tanah menggunakan harga pasar dan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dan untuk bangunan menggunakan umur ekonomis, faktor fisik, bahan material, konstruksi dan karakteristik bangunan, penilaian barang daerah dinilai berdasarkan harga pasar yang berlaku pada saat dilakukan penilaian (pasal 4) yang dilakukan dengan metode pendekatan salah satu atau kombinasi dari perbandingan data pasar, kalkulasi biaya dan kapitalisasi pendapatan. Penilaian barang daerah dilakukan oleh lembaga independen yang bersertifikat dibidang pekerjaan penilaian barang, sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan ditunjuk oleh Kepala Daerah.

Pada dasarnya secara tidak langsung nilai aset property ini berguna dalam hal untuk :

- 1) mengetahui modal dasar milik daerah dalam usaha privatisasi;
- 2) mengetahui nilai jaminan untuk memperoleh pinjaman;
- 3) mengetahui nilai peryertaan (saham) dalam melakukan suatu kerjasama usaha dengan pihak swasta;
- 4) memberikan informasi kemampuan nilai ekonomi properti disuatu daerah untuk mengundang investor;
- 5) mengetahui nilai aset untuk kepentingan tukar guling (ruislag);
- 6) mengetahui nilai dalam rangka penerbitan obligasi daerah;
- 7) mengetahui dasar nilai dalam pembebasan tanah, pembelian tanah dan lain-lain.

Guna memperoleh suatu nilai yang *up to date* dimasa datang, perlu dilakukan penilaian kembali (*revaluation*), karena pergerakan nilai yang cenderung berubah dan bervariasi seiring dengan kondisi ekonomi, faktor eksternal dan kebijakan-kebijakan pemerintah berkenaan dengan tataguna dan peruntukan tanah serta kebijakan-kebijakan lainnya yang bersentuhan langsung dengan hal tersebut.

2.4.6 Optimalisasi Aset

Siregar (2004: 519) Optimalisasi aset merupakan proses kerja dalam manajemen aset yang bertujuan untuk mengoptimalkan potensi fisik, lokasi, nilai, jumlah/volume, legal dan ekonomi yang dimiliki aset tersebut. Dalam tahapan ini aset-aset yang dikuasai pemerintah daerah diidentifikasi dan dikelompokkan atas aset yang memiliki potensi dan tidak memiliki potensi.

Siregar (2004: 520) menyatakan bahwa studi optimalisasi aset pemerintah daerah dapat dengan :

- 1) melakukan identifikasi aset-aset pemerintah daerah yang ada;
- 2) melakukan pengembangan data base aset pemerintah daerah;
- 3) melakukan studi untuk menentukan pemanfaatan aset dengan nilai terbaik (*highest and best use*) atas aset-aset pemerintah daerah dan memberikan hasil dan laporan kegiatan, baik dalam bentuk data-data terkini maupun dalam bentuk rekomendasi;
- 4) melakukan pengembangan strategi optimalisasi aset-aset milik pemerintah daerah;

Dalam usaha optimalisasi pemanfaatan aset dapat dilakukan melalui perantara investasi guna memasarkan aset-aset pemerintah daerah yang potensial dan kerjasama dengan investor, membuat dan memadukan dalam MOI (*Memorandum*

Of Investment) antara pemerintah daerah dan investor, serta memberikan jasa konsultasi kepada pemerintah daerah atas kerjasama dengan investor tersebut, sehingga tidak akan membebani anggaran belanja daerah khususnya biaya pemeliharaan dan kemungkinan penyerobotan pihak ketiga dan bahkan mampu menghasilkan pendapatan asli daerah.

2.4.7 Pengawasan dan pengendalian

Pengawasan dan pengendalian aset merupakan permasalahan yang sering terjadi. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2001 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah, Pengawasan adalah merupakan usaha atau kegiatan guna menilai dan mengetahui kenyataan yang sebenarnya atas pelaksanaan tugas dan atau kegiatan telah berjalan dengan baik atau sebaliknya. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 49 tahun 2001 yang menyebutkan bahwa SIMBADA (Sistem Informasi Manajemen Barang Daerah) adalah sistem aplikasi dalam rangka pengelolaan, inventarisasi barang-barang milik daerah dengan menampilkan bentuk dan format-format standar yang telah dilakukan serta mudah dilaksanakan yang dikembangkan menjadi SIMA.

Siregar (2004: 519) Sarana yang paling efektif untuk meningkatkan kinerja aspek ini adalah pengembangan SIMA (Sistem Informasi Manajemen Aset), dan diharapkan transparansi kerja pengelolaan aset dapat terjamin tanpa adanya kekhawatiran akan pengawasan dan pengendalian yang lemah. Dalam SIMA ini keempat aspek manajemen aset (Inventarisasi, Legal audit, Penilaian dan Optimalisasi pemanfaatan aset) diakomodasi dalam sistem dengan menambahkan aspek pengawasan dan pengendalian. Setiap penanganan terhadap suatu aset

termonitor dengan jelas mulai dari lingkup penanganan hingga siapa yang bertanggung jawab menangani aset tersebut yang pada akhirnya mampu meminimalisir praktik KKN ditubuh pemerintah daerah.

2.5. Kerangka Teori

Pelaksanaan otonomi daerah terdapat berbagai permasalahan yang kompleks, hal ini terjadi karena otonomi daerah adalah masalah pemerintahan yang bukan hanya merupakan permasalahan pemerintah sendiri tetapi juga merupakan permasalahan masyarakat secara keseluruhan, dimana dalam mekanisme, praktik dan tata cara pemerintahan warga dapat mengatur sumber daya dan memecahkan masalah-masalah publik dimana adanya interaksi antara komponen governance yaitu pemerintah, masyarakat dan sektor swasta sehingga memiliki akuntabilitas, *role of law*, transparansi, dan partisipasi masyarakat, karna governance menjadi lebih terfokus ditingkat lokal untuk mendorong partisipasi dan demokratis masyarakat. Pada pasal 10 UU No. 22 Tahun 1999 menetapkan bahwa Kabupaten dan Kota mendapat kewenangan dan keleluasaan dalam mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Daerah Kota Metro sebagai Daerah Otonom berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 1999 yang diundangkan pada tanggal 20 April 1999, merupakan pemekaran dari Kabupaten induk Lampung Tengah.

Didalam perjalanannya pemekaran wilayah Kabupaten Lampung Tengah ini sudah menginjak di tahun yang ke 11 (dari tahun 1999 s.d. tahun 2010) ternyata masih meninggalkan masalah yang belum selesai, yaitu permasalahan aset

Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Tengah yang berada di wilayah Kota Metro masih menjadi bahan perdebatan yang panjang. Aset bagi pemerintah daerah merupakan bentuk kekayaan atau sumber daya ekonomi yang dapat dimanfaatkan untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, akan tetapi hal tersebut belum dapat berjalan secara maksimal.

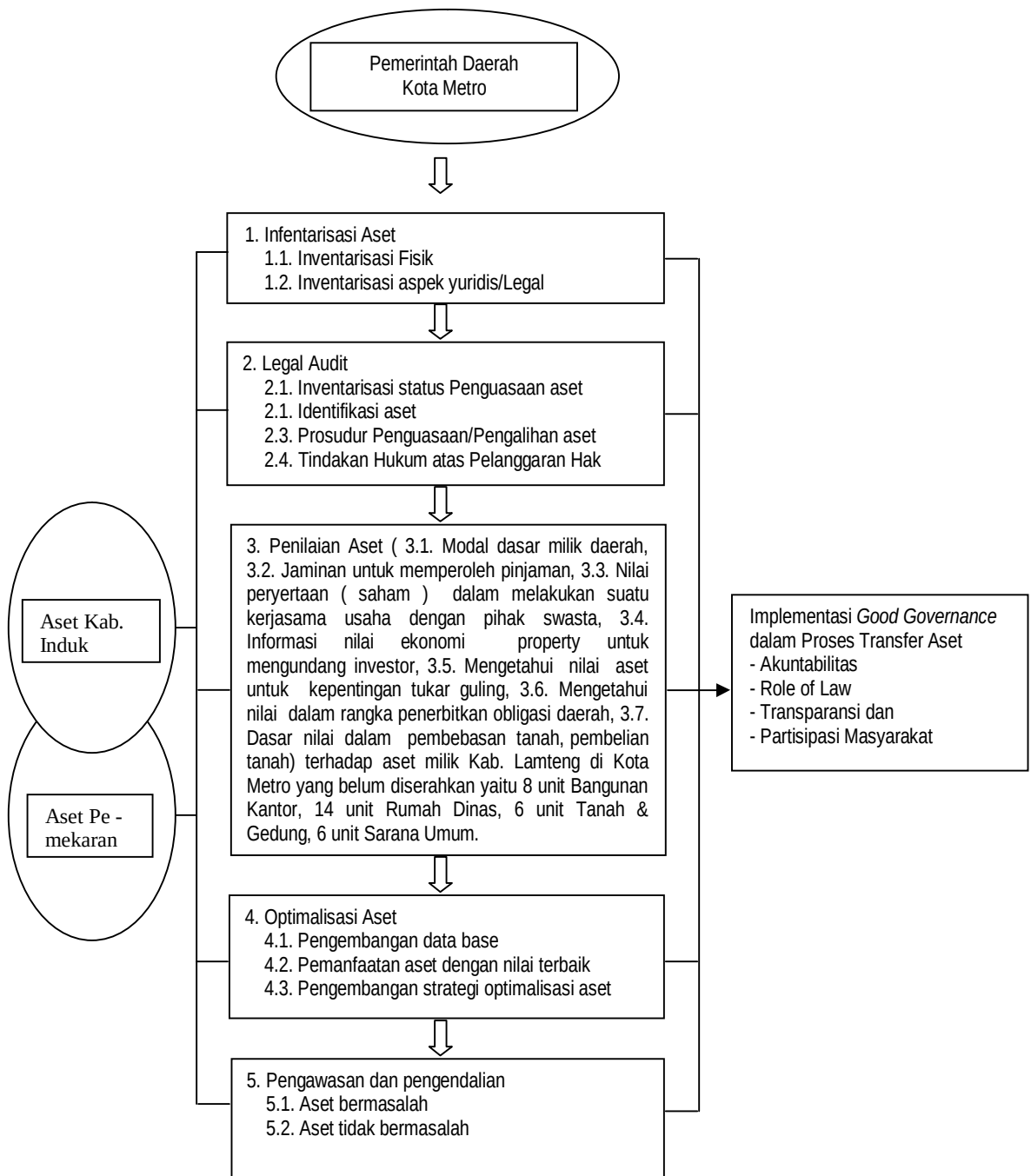
Setiap barang (*aset*) selalu memiliki dimensi ruang, karena aset tersebut selalu diletakkan pada posisi tertentu dalam ruang, dimana aset pemerintah daerah memiliki beragam karakteristik serta berada dalam posisi geografis yang tersebar, sehingga pendekatan keruangan (*spatial*) dalam pengelolaan aset menjadi sangat penting. Pendekatan keruangan memungkinkan pemerintah daerah melakukan *spatial analysis*, baik bagi tiap-tiap obyek aset maupun wilayah daerah secara keseluruhan untuk mendapatkan informasi yang cukup bagi penetapan strategi dan pengambilan keputusan pemanfaatan aset (*at the current time*) maupun pengembangannya di masa yang akan datang (*future benefit*).

Manajemen aset daerah Pemerintah Daerah Kota Metro, akan lebih optimal dikelola dengan menggunakan pendekatan *spatial*, mengingat pemekaran wilayah serta redistribusi aset daerah yang berasal dari Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Tengah selalu melibatkan masalah teritorial (batas administratif dan hukum), dimana batas-batas geografis dan hukum Kabupaten Lampung Tengah dan Kota Metro adalah memrepresentasikan kekayaan aset negara yang dikelola oleh daerah. Untuk itu Pemerintah Daerah Kota Metro perlu mengambil langkah kegiatan (tahapan) Restrukturisasi aset yaitu melalui 5 tahapan yaitu :

- 1). Inventarisasi Aset, yaitu melalui inventarisasi fisik dan inventarisasi aspek yuridis/Legal.

- 2). Legal Audit yaitu melalui inventarisasi status penguasaan aset, identifikasi aset, prosedur penguasaan/pengalihan aset dan tindakan hukum atas pelanggaran hak.
- 3). Penilaian Aset yaitu melalui modal dasar milik daerah, jaminan untuk memperoleh pinjaman, nilai penyertaan (saham) dalam melakukan suatu kerjasama usaha dengan pihak swasta, informasi nilai ekonomi property untuk mengundang investor, mengetahui nilai aset untuk kepentingan tukar guling (Ruslag), mengetahui nilai dalam rangka penerbitan obligasi daerah, dasar nilai dalam pembebasan tanah, pembelian tanah, terhadap aset milik Kabupaten Lampung Tengah di Kota Metro yang belum diserahkan yaitu 8 unit Bangunan Kantor, 14 unit Rumah Dinas, 6 unit Tanah & Gedung, 6 unit Sarana Umum.
- 4). Optimalisasi Aset yaitu melalui pengembangan data base, pemanfaatan aset dengan nilai terbaik, pengembangan strategi optimalisasi aset
- 5). Pengawasan dan Pengendalian yaitu melalui aset bermasalah dan aset tidak bermasalah.

Melalui penerapan *Good Governance* diharapkan restrukturisasi aset dapat terlaksana dengan baik dalam pengelolaan aset Pemerintah Daerah Kota Metro baik terhadap aset milik Pemda Kota Metro ataupun terhadap aset yang masih dalam perencanaan.



Gambar 4
 Kerangka Teori Implementasi *Good Governance*
 Aset Pemerintah Daerah Kota Metro