

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Manajemen Publik

1. Pengertian Manajemen

Menurut Brantas (2009: 4) manajemen adalah suatu proses atau kerangka kerja yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang ke arah tujuan-tujuan organisasi atau maksud-maksud yang nyata.

Menurut Atthoilah (2010:110) menjelaskan aplikasi fungsi manajemen yang menyangkut dengan *coordinating* yaitu menyatukan dan menyelaraskan semua kegiatan, adanya bermacam-macam tugas dan kegiatan yang dilakukan oleh banyak orang memerlukan koordinasi dari seorang pemimpin adanya koordinasi yang baik dapat menghindarkan kemungkinan terjadinya persaingan yang tidak sehat atau kesimpangsiuran dalam tindakan dengan adanya koordinasi yang baik semua bagian dan personal dapat bekerja sama menuju ke satu arah tujuan yang telah ditetapkan.

Manajemen menurut Siswanto (2006:2) adalah:

“Ilmu dan seni untuk melakukan tindakan guna mencapai tujuan. Manajemen sebagai ilmu adalah akumulasi pengetahuan yang di sistemasikan atau kesatuan pengetahuan yang terorganisasi. Manajemen sebagai seni yaitu merupakan keahlian, kemahiran, kemampuan, serta keterampilan dalam menerapkan prinsip, metode dan teknik dalam menggunakan sumber daya manusia dan sumber daya alam secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan.”

Dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan manajemen adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh suatu organisasi dengan mengerahkan seluruh

sumber daya yang ada baik sumber daya manusia maupun material yang bertujuan untuk mencapai tujuan organisasi.

1. Manajemen Publik (*Public Management*)

Pada dasarnya *public management*, yaitu instansi pemerintah. Overman dalam Keban (2004 : 85), mengemukakan bahwa manajemen publik bukanlah “*scientific management*”, meskipun sangat dipengaruhi oleh “*scientific management*”. Manajemen publik bukanlah “*policy analysis*”, bukanlah juga administrasi publik, merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi “*rational-instrumental*” pada satu pihak, dan orientasi politik kebijakan dipihak lain. *Public management* adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning*, *organizing*, dan *controlling* satu sisi, dengan SDM, keuangan, fisik, informasi dan politik disisi lain. Berdasarkan pendapat Overman tersebut, dikemukakan bahwa Manajemen Publik dan Kebijakan Publik merupakan dua bidang Administrasi Publik yang tumpang tindih. Tapi untuk membedakan keduanya secara jelas maka dapat dikemukakan bahwa Kebijakan Publik merefleksikan sistem otak dan syaraf, sementara Manajemen Publik mempresentasikan sistem jantung dan sirkulasi dalam tubuh manusia. Dengan demikian, Manajemen Publik merupakan proses menggerakkan sumberdaya manusia dan *non* manusia sesuai perintah Kebijakan Publik.

Menurut Islamy (2003:22), menyajikan dalam *Public Management And Administration* , bahwa pada awal tahun 1990an kita telah menyaksikan adanya

suatu transformasi dalam tubuh sektor publik di negara-negara maju, yaitu suatu perubahan bentuk administrasi publik dari yang kaku, hierarkhis, dan birokratis menuju ke bentuk manajemen publik yang lebih fleksibel, dan berbasis pasar. Ini bukanlah sekedar perubahan kecil tentang gaya manajemen tetapi perubahan mendasar tentang peran pemerintah dalam masyarakat dan hubungan antara pemerintah dengan warganya. Administrasi publik tradisional telah dikritik baik secara teoritik maupun praktis sehingga memunculkan paradigma baru yang kemudian dikenal dengan istilah *Public Management And New Public Management*.

Doktrin utama *Public Management* adalah

1. Fokus utamanya pada aktivitas manajemen, penilaian kinerja dan efisiensi, bukan pada kebijakan;
2. Memecah birokrasi publik ke dalam agensi-agensi (unit-unit) dibawah yang terkait langsung dengan pemakai pelayanan;
3. Pemanfaatan ‘pasar-semu’ dan ‘kontrak kerja’ untuk menggalakkan persaingan;
4. Pengurangan anggaran pemerintah;
5. Penggunaan gaya manajemen yang lebih menekankan pada sasaran akhir, kontrak jangka pendek, insentif anggaran, dan kebebasan melaksanakan manajemen.

Berdasarkan hal-hal di atas maka *Public Management* dapat diartikan sebagai bagian yang sangat penting dari administrasi publik yang merupakan bidang kajian yang lebih luas, karena administrasi publik tidak membatasi dirinya hanya pada pelaksanaan manajemen pemerintahan saja tetapi juga mencakup aspek politik, sosial, kultural, dan hukum yang berpengaruh pada lembaga-lembaga publik. Dan *Public Management* berkaitan dengan fungsi dan proses manajemen yang berlaku baik pada sektor publik (pemerintahan) maupun sektor diluar pemerintahan yang tidak bertujuan mencari untung (*nonprofit sector*). Organisasi publik melaksanakan kebijakan publik. *Public Management* memanfaatkan fungsi-fungsi : perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan sebagai sarana untuk mencapai tujuan publik, maka berarti ia memfokuskan diri pada *the managerial tools, techniques, knowledges and skills* yang dipakai untuk mengubah kebijakan menjadi pelaksanaan program.

B. Paradigma Manajemen Publik

1. Perkembangan Manajemen Publik

Dalam perkembangannya, manajemen publik dipengaruhi oleh tiga pandangan yakni manajemen normatif yang menggambarkan apa yang sebaiknya dilakukan seorang manajer, manajemen deskriptif yang menggambarkan apa yang realitanya dilakukan oleh manajer dalam menjalankan tugasnya dan manajemen. Sedangkan pandangan manajemen publik sendiri menggambarkan apa yang senyatanya dilakukan dan apa yang sebaiknya dilakukan oleh manajer dalam menjalankan

tugasnya (Keban 2004:86). Dalam perkembangannya manajemen publik dipengaruhi oleh tiga pandangan yaitu :

a. Manajemen Normatif

Pendekatan ini melihat fungsi manajemen sebagai suatu proses penyelesaian atau penciptaan tujuan. Efektivitas dari proses tersebut diukur dari apakah kegiatan-kegiatan organisasi direncanakan, diorganisir, dikordinasikan, dan dikontrol secara lebih efisien. Manajemen Normatif sejak pembentukannya lebih bersifat *profit oriented* atau *business-oriented* dan karena itu dianggap tidak cocok dengan ideologi administrasi publik yang lebih berorientasi kepada *public service*. Aliran manajemen normatif mudah dikenal melalui rumusan fungsi-fungsi manajemen bisnis sebagaimana pernah ditiru oleh POSDCORB. Beberapa fungsi yang bersifat universal, dirinci sebagai berikut:

a) Planning; suatu proses pengambilan keputusan tentang apa tujuan yang harus dicapai pada kurun waktu tertentu di masa mendatang dan apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut. Proses planning atau perencanaan terdiri atas dua elemen: (1) penetapan tujuan, dan (2) menentukan kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut. Fungsi ini menghasilkan dan mengintegrasikan tujuan, strategi, dan kebijakan.

b) Organizing; suatu proses pembagian kerja (*division of labor*) yang disertai dengan pendelegasian wewenang. *Organizing* atau pengorganisasian sangat bermanfaat dalam memberikan informasi tentang garis kewenangan agar setiap anggota dalam organisasi bisa mengetahui apa dan kepada siapa dia memberi

perintah dan dari siapa dia menerima perintah. Proses ini juga diperlukan untuk memperbaiki efisiensi kerja dan kualitas pekerjaan melalui sinergi yang baik dimana orang yang bekerja bersama-sama akan memberikan output yang lebih besar dari pada bekerja secara sendiri-sendiri. Disamping itu, proses pengorganisasian juga dapat memperbaiki komunikasi. Suatu struktur organisasi yang jelas dapat menggambarkan garis komunikasi antar anggota.

c) Staffing; suatu proses untuk memperoleh tenaga yang tepat, baik dalam jumlah maupun kualitas sesuai dengan kebutuhan pekerjaan dalam organisasi.

d) Coordinating; suatu proses pengintegrasian kegiatan-kegiatan dan target atau tujuan dari berbagai unit kerja dari suatu organisasi agar dapat mencapai tujuan secara efisien. Tanpa koordinasi, individu-individu dan bagian-bagian yang ada akan bekerja menuju arah yang berlainan dengan irama atau kecepatan yang berbeda-beda. Tanpa koordinasi pula, maka masing-masing akan bekerja menurut kepentingannya masing-masing dengan mengorbankan kepentingan organisasi secara keseluruhan.

e) Motivating; suatu proses pemberian dorongan kepada para anggota organisasi agar mereka dapat bekerja sesuai dengan tujuan organisasi. Proses motivating atau pemotivasian ini dapat dipahami melalui suatu mekanisme berikut: Kebutuhan → Dorongan Kerja → Tujuan (Ket: kebutuhan mempengaruhi dorongan kerja, dan dorongan kerja mempengaruhi pencapaian tujuan). Berdasarkan mekanisme tersebut, seorang manajer harus memahami tentang hakekat kebutuhan manusia dan dorongan kerjanya.

f) Controlling; suatu fungsi manajemen yang mencari kecocokan antara kegiatan-kegiatan aktual dengan kegiatan-kegiatan yang direncanakan. Fungsi tersebut sangat berkaitan dengan perencanaan yaitu merupakan feedback atau umpan balik bagi perencanaan pada masa yang akan datang.

Harus diakui bahwa pikiran-pikiran Manajemen Normatif ini sering mempengaruhi pola dan dinamika manajemen baik di sektor swasta maupun publik.

b. Manajemen Deskriptif

Pendekatan manajemen deskriptif mempunyai fungsi manajemen yang benar-benar dijalankan terdiri atas kegiatan-kegiatan personal, interaktif, administratif, dan teknis. Pertama adalah kegiatan personal; dalam konteks organisasi, kegiatan-kegiatan ini mungkin dianggap tidak penting, tetapi sebagai manusia, seorang manajer pasti terlibat, bahkan kadang-kadang menentukan keberhasilan karirnya. Seorang manajer yang berhasil biasanya dapat mengatur kegiatan-kegiatan personalnya agar lebih sukses dalam memimpin organisasi.

Kedua adalah kegiatan interaktif; yaitu kegiatan dimana manajer biasanya menggunakan banyak waktu untuk melakukan interaksi dengan bawahan, atasan, customer, organisasi lain, dan pemimpin-pemimpin masyarakat. Biasanya dua pertiga dari waktu yang ada digunakan untuk kegiatan-kegiatan tersebut. Peranan yang dimainkan oleh manajer dalam konteks tersebut terdiri dari *interpersonal*, *informational*, dan *decision making*. Dalam memainkan peranan interpersonal, seorang manajer bertindak sebagai *figurehead*, *leader*, and *liaison* (penghubung).

Sebagai *figurehead*, seorang manajer berusaha mengikuti berbagai kegiatan ceremonial atau upacara. Sebagai *leader*, seorang manajer berusaha memotivasi, membimbing, dan mengembangkan bawahan. Dan sebagai *liaison*, seorang manajer berusaha mengadakan kontak dengan orang-orang diluar garis komandonya. Dalam memainkan peranan informational, seorang manajer bertindak sebagai *monitor*, *disseminator*, and *spokeperson*. Yang dimaksudkan dengan peranan sebagai *monitor* adalah usaha mencari dan menemukan informasi melalui media komunikasi tertulis dan lisan. Sebagai *disseminator*, seorang manajer melakukan penyebarluasan informasi kepada bawahannya. Dan sebagai *spokesperson*, seorang manajer melakukan penyebarluasan informasi kepada orang-orang diluar kelompok kerja atau organisasi. Dalam konteks *decision making*, seorang manajer biasanya berperan sebagai *entrepreneur*, *disturbance handler*, *resource allocator*, and *negotiator*. Sebagai *entrepreneur*, seorang manajer mencari kesempatan-kesempatan untuk mengembangkan usahanya dan merencanakan kegiatan-kegiatan baru dalam meningkatkan hasil kerja. Sebagai *disturbance handler*, seorang manajer berusaha melakukan koreksi terhadap berbagai masalah dan tekanan-tekanan atau konflik. Dalam memainkan peranannya sebagai *resource allocator*, seorang manajer berusaha memutuskan sumber daya apa yang harus dialokasikan untuk unit organisasi tertentu, dan berapa banyak yang harus dialokasikan. Sebagai *negotiator*, seorang manajer melakukan negosiasi atau perundingan dengan para pekerja, para *customer*, *supplier*, dan sebagainya, misalnya dalam hal upah atau gaji, kontrak kerja, dsb.

Ketiga adalah administratif; yaitu kegiatan yang mencakup surat-menyurat, penyediaan dan pengaturan budget, monitoring kebijakan dan prosedur, penanganan masalah kepegawaian. Biasanya para manajer hanya menggunakan sebagian kecil saja dari waktu yang tersedia untuk kegiatan tersebut. Meskipun demikian, pengalaman menunjukkan bahwa banyak manajer yang mengeluh dengan kegiatan-kegiatan tersebut. Keempat adalah teknis; yaitu kegiatan seorang manajer dalam memecahkan masalah-masalah teknis, melakukan pengawasan terhadap pekerjaan teknis, dan bekerja dengan menggunakan peralatan-peralatan dan perlengkapan-perengkapan.

c. Manajemen Publik

Manajemen Publik dapat dilihat pada masing-masing paradigma. Misalnya dalam paradigma pertama, pemerintah diajak mengembangkan sistim rekrutmen pegawai, ujian pegawai negeri, klasifikasi jabatan, promosi, disiplin dan pensiun secara lebih baik. Manajemen sumberdaya manusia dan barang atau jasa harus diupayakan lebih akuntabel agar tujuan Negara dapat tercapai. Dalam paradigma kedua, dikembangkan prinsip manajemen yang diklaim sebagai prinsip-prinsip universal yang sering dikenal sebagai POSDCORB (planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting dan budgeting).

Pendekatan manajemen normatif melihat bahwa manajemen sebagai suatu proses penyelesaian tugas dan pencapaian tujuan, efektifitas dari proses tersebut diukur apakah kegiatan-kegiatan organisasi direncanakan, diorganisir, dikoordinasikan, dan dikontrol secara lebih efisien. Aliran manajemen normatif

mudah dikenal melalui rumusan fungsi-fungsi manajemen bisnis yang kemudian dalam perkembangannya manajemen publik mengajak para ahli untuk tidak hanya mendasarkan dirinya pada aspek normatif sebagaimana diajarkan rasionalitas tapi harus melihat kenyataan yang terjadi dalam salah satu fungsi manajemen yang penting yaitu pembuatan keputusan (Keban 2004:93).

Setelah pernyataan tersebut para ahli memberikan pemikiran, seperti David garson dan Overman (1983;1991) (Keban 2004:93) yakni model PAFHRIER (*Policy Analysis, Financial Management, Human Resources Management, Information Management, dan Eksternal Relation*) yang menekankan perbedaan antara manajemen dalam organisasi publik dan manajemen dalam organisasi swasta dengan penjabaran sebagai berikut (Keban 2004:94):

- a. **Policy analysis** merupakan pengembangan lanjut dari *planning* dan *reporting*, dimana dalam kaitannya seorang manajer dituntut mampu melakukan analisis kebijakan publik. Tugas tersebut meliputi kegiatan perumusan masalah, identifikasi alternatif dan proses seleksi alternatif.
- b. **Human Resources** manajemen merupakan pengembangan dari *staffing*, *directing*, dan *coordinating*, yang dalam kaitannya seorang manajer publik harus memperhatikan paling tidak tiga hal yakni cara memperoleh SDM dalam jumlah dan kualitas yang tepat, cara meningkatkan kualitas pengembangan pegawai agar dapat bekerja dengan baik dan semangat yang tinggi serta cara memimpin dan mengendalikan sesuai tujuan organisasi.
- c. **Financial Management** merupakan pengembangan dari *budgeting*. Dalam kaitannya, seorang manajer dituntut untuk mampu mengatur anggaran.
- d. **Information Management** merupakan dari *reporting*, *directing*, dan *coordinating*. Dimana seorang manajer harus mampu mengelola data dan informasi-informasi bagi kebutuhan perencanaan, pengambilan keputusan penilaian pekerjaan, sistem monitoring dan pengendalian.
- e. **Eksternal Relation** yang merupakan fungsi baru menuntut agar seorang manajer publik harus menjaga hubungan luar atau dengan lingkungannya. Dalam mencapai tujuan organisasi publik, seorang manajer dapat mencari partner organisasi lain di masyarakat yang dapat memperlancar proses kegiatan dalam organisasi.

Dengan kata lain transisi yang telah disebutkan diatas merupakan suatu bentuk tuntutan yang harus ada di dalam paradigma baru manajemen publik, dimana pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan publik yang profesional, mempunyai rasionalitas, dan akuntabilitas yang dapat dipertanggungjawabkan, mempunyai perencanaan dan kontrol yang efektif, penganggaran yang transparan dan mempunyai sumber daya manusia yang produktif.

2. *Old Public Administration*

Paradigma *Old Public Administration* tidak bisa dipisahkan dari tiga pemikiran, yaitu paradigma dikotomi politik administrasi, rational model dan teori pilihan publik (*public choice*). *Pertama*, paradigma dikotomi politik administrasi yang mencoba menawarkan gagasan pemisahan politik administrasi. Paradigma dikotomi politik administrasi memiliki dua kunci pokok yang menjadi tema ide mereka; (1) Politik berbeda (*distinct*) dengan administrasi. Secara naluriah, politik adalah arena dimana kebijakan (*policy*) diambil sehingga administrasi tidak berhak berada dalam arena tersebut. Pejabat-pejabat politik (*elected agencies*) bertanggung jawab mengartikulasikan kepentingan publik dan memformulasikannya menjadi sebuah produk politik berupa kebijakan. Administrasi hanya bertugas mengimplementasikan (*administered*) kebijakan tersebut. Dengan demikian, maka fungsi politik dan administrasi harus dipisahkan agar tidak saling mempengaruhi (politisasi birokrasi). Administrasi tidak boleh terkooptasi oleh kepentingan politik sehingga birokrasi menjadi profesional dan netral dalam menjalankan kebijakan publik. Pimpinan pada setiap level dalam organisasi administrasi juga harus mampu menata struktur dan strategi organisasi

yang memungkinkan organisasi mencapai tujuannya dengan efisien. Atasan diberikan keleluasaan untuk memberikan *punishment* kepada bawahan yang lalai. OPA juga tidak bisa dilepaskan dari prinsip-prinsip manajemen ilmiah (*scientific management*). Administrasi negara harus berorientasi secara ketat kepada efisiensi. Semua sumber daya (*man, material, machine, money, method, market*) digunakan sebaik-baiknya untuk mencapai prinsip efisiensi. Aparat pemerintah harus bertindak sesuai petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dengan sangat *rigid* dan kaku. Tidak ada celah bagi birokrasi untuk menggunakan diskresinya karena dikhawatirkan dapat mengurangi efisiensi. Pejabat pada level atas (*top management*) diminta untuk mengontrol bawahan dengan otoritas birokratik secara *top down*. Kedua, manusia rasional (administratif) Herbert Simon juga memberikan pengaruh terhadap OPA. Menurut Simon, manusia dipengaruhi oleh rasionalitas mereka dalam mencapai tujuan-tujuannya. Rasionalitas yang dimaksud di sini hampir sama dengan efisiensi yang dikemukakan oleh aliran *scientific management*. Manusia yang bertindak secara rasional ini disebut dengan manusia administratif (*administrative man*). Manusia administratif adalah orang yang memiliki perilaku yang rasional untuk mencapai tujuan organisasi dan tujuan pribadinya. Orang yang bekerja di dalam organisasi juga memiliki motif pribadi yang harus dipenuhi oleh organisasi. Tujuan pribadi ini tidak selalu uang, tetapi bisa juga pengakuan, rasa ingin dihormati dan dihargai serta keinginan untuk menunjukkan jati diri. Ketiga, teori pilihan publik (*public choice*) merupakan teori yang melekat (*asociate*) dalam OPA. Teori pilihan publik berasal dari filsafat manusia ekonomi (*economic man*) dalam teori-teori ekonomi.

Inti ajaran teori pilihan publik menyatakan bahwa manusia adalah individu yang rasional yang selalu menginginkan terpenuhinya kebutuhan pribadinya (*self interested*) dan memaksimalkan keuntungan pribadinya (*own utilities*). Menurut teori pilihan publik manusia akan selalu mencari keuntungan atau manfaat yang paling tinggi pada setiap situasi dalam setiap pengambilan keputusan. Manusia diasumsikan sebagai makhluk ekonomi yang selalu mencari keuntungan pribadi melalui serangkaian keputusan yang mampu memberikan manfaat yang paling tinggi.

Secara ringkas, Denhardt dan Denhardt (2003:47) menguraikan karakteristik OPA sebagai berikut:

1. Fokus utama adalah penyediaan pelayanan publik melalui organisasi atau badan resmi pemerintah.
2. Kebijakan publik dan administrasi negara dipahami sebagai penataan dan implementasi kebijakan yang berfokus pada satu cara terbaik (*on a single*), kebijakan publik dan administrasi negara sebagai tujuan yang bersifat politik.
3. Administrator publik memainkan peranan yang terbatas dalam perumusan kebijakan publik dan pemerintahan; mereka hanya bertanggung-jawab mengimplementasikan kebijakan publik.
4. Pelayanan publik harus diselenggarakan oleh administrator yang bertanggung-jawab kepada pejabat politik (*elected officials*) dan dengan diskresi terbatas.

5. Administrator bertanggung-jawab kepada pimpinan pejabat politik (*elected political leaders*) yang telah terpilih secara demokratis.
6. Program-program publik dilaksanakan melalui organisasi yang hierarkis dengan kontrol yang ketat oleh pimpinan organisasi.
7. Nilai pokok yang dikejar oleh organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
8. Peranan administrator publik adalah melaksanakan prinsip-prinsip *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting* dan *Budgetting*.

3. *New Public Management* (NPM)

Paradigma NPM melihat bahwa paradigma manajemen terdahulu kurang efektif dalam memecahkan masalah dalam memberikan pelayanan kepada publik. Karena itu menurut Vigoda dalam Keenan (2005 : 34), mengungkapkan bahwa ada tujuh prinsip-prinsip NPM, yaitu :

1. Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik.
2. Penggunaan indikator kinerja.
3. Penekanan yang lebih besar pada kontrol output.
4. Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil.
5. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi.
6. Penekanan gaya sektor swasta pada penerapan manajemen.

7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya.

NPM secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern.

NPM ini telah mengalami berbagai perubahan orientasi menurut Ferlie, Ashbuerner, Filzgerald dan Pettgrew dalam Keban (2004 : 25), yaitu:

1. Orientasi *The Drive* yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja.
2. Orientasi *Downsizing and Decentralization* yaitu mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat.
3. Orientasi *in Search of Excellence* yaitu mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. Orientasi *Public Service* yaitu menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan dan partisipasi “user” dan warga masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka menekankan “*social learning*”

dalam pemberian pelayanan publik dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

4. *New Public Services* (NPS)

Paradigma *New Public Service* (NPS) merupakan paradigma administrasi yang menjadi arus utama (*mainstream*) saat ini. Gagasan Denhardt & Denhardt (2003) tentang Pelayanan Publik Baru (PPB) menegaskan bahwa pemerintah seharusnya tidak dijalankan seperti layaknya sebuah perusahaan tetapi melayani masyarakat secara demokratis, adil, merata, tidak diskriminatif, jujur dan akuntabel. Karena bagi paradigma ini, (1) nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan kepentingan publik adalah merupakan landasan utama dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, (2) nilai-nilai tersebut memberi energi kepada pegawai pemerintah atau pelayan publik dalam memberikan pelayanannya kepada publik secara lebih adil, merata, jujur, dan bertanggungjawab. Oleh karenanya pegawai pemerintah atau aparat birokrat harus senantiasa melakukan rekonstruksi dan membangun jejaring yang erat dengan masyarakat atau warganya.

Pemerintah perlu mengubah pendekatan kepada masyarakat dari suka memberi perintah dan mengajari masyarakat menjadi mau mendengarkan apa yang menjadi keinginan dan kebutuhan masyarakat, bahkan dari suka mengarahkan dan memaksa masyarakat menjadi mau merespon dan melayani apa yang menjadi kepentingan dan harapan masyarakat. Karena dalam paradigma *new public service* dengan menggunakan teori demokrasi ini beranggapan bahwa tugas pemerintah untuk memberdayakan rakyat dan mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada

rakyat pula. Hal ini dimaksudkan bahwa para penyelenggara negara harus mendengar kebutuhan dan kemauan warga negara (*citizens*). Pelayanan publik yang di praktekkan dengan situasi yang kreatif, dimana warga negara dan pejabat publik dapat bekerja sama mempertimbangkan tentang penentuan dan implementasi dari birokrasi publik, yang berorientasi pada aktivitas administrasi dan aktivitas warga negara.

Untuk meningkatkan suatu pelayanan publik yang demokratis, maka pilihan terhadap *New Public Service* (NPS) dapat menjanjikan suatu perubahan realitas dan kondisi birokrasi pemerintahan. Aplikasi dari konsep ini agak menantang dan membutuhkan keberanian bagi aparatur pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, karena mengorbankan waktu, tenaga untuk mempengaruhi semua sistem yang berlaku. Alternatif yang ditawarkan adalah pemerintah harus mendengar suara publik dalam berpartisipasi bagi pengelolaan tata pemerintahan. Memang tidak gampang meninggalkan kebiasaan memerintah atau mengatur pada konsep administrasi lama, dari pada mengarahkan, menghargai pendapat sebagaimana yang disarankan konsep NPS.

Menurut paradigma NPS, menjalankan administrasi pemerintahan tidaklah sama dengan organisasi bisnis. Administrasi negara harus digerakkan sebagaimana menggerakkan pemerintahan yang demokratis. Misi organisasi publik tidak sekedar memuaskan pengguna jasa (*customer*) tapi juga menyediakan pelayanan barang dan jasa sebagai pemenuhan hak dan kewajiban publik. Paradigma NPS memperlakukan publik pengguna layanan publik sebagai warga negara (*citizen*) bukan sebagai pelanggan (*customer*). Administrasi negara tidak

sekedar bagaimana memuaskan pelanggan tapi juga bagaimana memberikan hak warga negara dalam mendapatkan pelayanan publik. Paradigma NPS memandang penting keterlibatan banyak aktor dalam penyelenggaraan urusan publik. Dalam administrasi publik apa yang dimaksud dengan kepentingan publik dan bagaimana kepentingan publik diwujudkan tidak hanya tergantung pada lembaga negara. Kepentingan publik harus dirumuskan dan diimplementasikan oleh semua aktor baik negara, bisnis, maupun masyarakat sipil. Pandangan semacam ini yang menjadikan paradigma NPS disebut juga sebagai paradigma *Governance*. Teori *Governance* berpandangan bahwa negara atau pemerintah di era global tidak lagi diyakini sebagai satu-satunya institusi atau aktor yang mampu secara efisien, ekonomis dan adil menyediakan berbagai bentuk pelayanan publik sehingga paradigma *Governance* memandang penting kemitraan (*partnership*) dan jaringan (*networking*) antar banyak *stakeholders* dalam penyelenggaraan urusan publik.

Tabel 1. Perbandingan Tiga Perspektif dalam Administrasi Publik

Element	Old Public Administration	New Public Management	New Public Service
Dasar Epistemologi	Teori Politik	Teori Ekonomi	Teori Demokrasi, Beragam pendekatan
Konsep Public Interest	Sesuatu yang Diterjemahkan secara politis dan tercantum dalam aturan	Kepentingan publik Mewakili agregasi Kepentingan individu	Kepentingan publik merupakan hasil dialog nilai-nilai
Siapa yang dilayani	Klien dan konstituen (Clients & Constituents)	Pelanggan (Customers)	Warga negara (Citizens)
Peran Pemerintah	Mengayuh (mendesain dan melaksanakan Kebijakan yang terpusat pada tujuan tunggal dan ditentukan secara politik)	Mengarahkan (bertindak sebagai katalis untuk mengembangkan kekuatan pasar)	Melayani (melakukan negosiasi dan menjadi perantara beragam kepentingan di masyarakat dan membentuk nilai bersama)
Rasionalitas dan Model perilaku manusia	Rasionalitas sinoptis, Manusia administratif	Rasionalitas teknis dan ekonomis, "economicman" pengambilan keputusan yang self-interested	Rasionalitas Strategis atau formal, Uji rasionalitas Berganda (politik, Ekonomis, dan Organisasional)
Akuntabilitas	Menurut hierarki Administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan customers	Banyak dimensi; Akuntabilitas pada Nilai, hukum, Komunitas, norma Politik, profesionalisme, Kepentingan citizen
Diskresi Administrasi	Diskresi terbatas pada Petugas administratif	Berjangkauan luas Untuk mencapai Sasaran entrepreneurial	Diskresi diperlukan Tetapi bertanggung-jawab dan bila terpaksa
Struktur Organisasi	Organisasi birokratis, Kewenangan top-down	Organisasi publik terdesentralisasi	Struktur kolaboratif antara kepemimpinan eksternal dan internal
Mekanisme Pencapaian Sasaran Kebijakan	Melalui program yang diarahkan oleh agen Pemerintah yang ada	Melalui pembentukan Mekanisme dan Struktur intensif	Membangun koalisi antara agensi publik, non-profit dan swasta
Dasar Motivasi Perangkat dan administrator	Gaji dan tunjangan, disertai perlindungan bagi pegawai negeri	Semangat wirausaha, Keinginan ideologis Untuk mengurangi Ukuran pemerintah	Pelayanan kepada masyarakat, keinginan untuk memberikan kontribusi bagi masyarakat

Sumber : Denhardt & Denhardt, 2003

C. Model Keefektifan Sistem Informasi

Model Delone & Mc. Lean (1992) menjadi sebuah standar untuk spesifikasi dan proses dalam mengukur variabel yang saling bergantung satu sama lain dalam melakukan penelitian suatu sistem informasi. Pengukuran terhadap kesuksesan dan keefektifan suatu sistem informasi adalah sangat penting kaitannya dengan pengertian akan nilai dan kepercayaan akan kemampuan dalam melakukan manajemen sistem informasi. De Lone & Mc. Lean (1992) menyusun sebuah sistem dan sebuah model interaktif sebagai dasar kerja untuk membentuk suatu konsep dan kegiatan terhadap kesuksesan suatu sistem informasi dimana didasarkan pada model *D & M IS Succes*.

Model *D & M IS* yang dipublikasikan pada tahun 1992, didasarkan pada teori dan pengalaman penelitian sistem informasi yang dilakukan oleh beberapa peneliti antara tahun 1970 dan 1980. Peraturan akan sistem informasi berubah dan berkembang dalam beberapa tahun terakhir. Model *D & M IS Succes* terdiri dari 6 dimensi yang saling berhubungan yaitu *Sistem Quality*, *Information Quality*, *System Use*, *User Satisfaction*, *Individual Impact* dan *Organizational Impact*.

Pada tahun 1992 W. DeLone dan E. McLean membuat sebuah model untuk mengukur kualitas sistem informasi yang disebut “DeLone and McLean IS Success Model” atau biasa disebut D&M model. Menurut D&M, terdapat 6 poin yang menentukan keefektifan sistem informasi, yaitu:

1. Kualitas Sistem

- a. Akurasi Data (*Data Accuracy*)
- b. Kekinian Data (*Data Currency*)
- c. Isi-isi Basis Data (*Database Contents*)
- d. Kemudahan Penggunaan (*Ease Of Use*)
- e. Kemudahan Dipelajari (*Ease Of Learning*)
- f. Kenyamanan Akses (*Convinience Of Access*)
- g. Integrasi dari Sistem-sistem (*Integration Of Sistems*)
- h. Keandalan Sistem (*Sistem Reliability*)
- i. Kecanggihhan Sistem (*Sistem Sophistication*)
- j. Waktu Respon (*Response Time*)

2. Kualitas Informasi

- a. Relevan (*Relevance*)
- b. Kegunaan (*Usefulness*)
- c. Keinformatifan (*Informativeness*)
- d. Bentuk (*Format*)
- f. Wujud (*Appearance*)

- g. Akurasi (*Accuracy*)
- h. Presisi (*Precision*)
- i. Ketepatanwaktuan (*Timeliness*)
- j. Kekuantitasan (*Quantitativeness*)
- k. Kebebasan dari bias (*Freedom From Bias*)

3. Kegunaan Sistem

- a. Banyaknya penggunaan/ durasi penggunaan (*Amount Of Use/ Duration*)
- b. Jumlah pencarian-pencarian (*Number Of Inquiries*)
- c. Lama Waktu Koneksi (*Amount Of Connect Time*)
- d. Jumlah Fungsi-fungsi Digunakan (*Number Of Functions Used*)
- e. Frekuensi Dari Akses (*Frequency Of Access*)
- f. Frekuensi Dari Laporan-laporan Diminta (*Frequency Of Reports Request*)
- g. Jumlah Laporan-laporan Dihasilkan (*Number Of Reports Generated*)
- h. Laporan Penerimaan (*Report Acceptance*)
- i. Motivasi Penggunaan (*Motivation ToUse*)

4. Kepuasan Pengguna

- a. Kepuasan dengan Kekhususan (*Satisfaction With Specifics*)

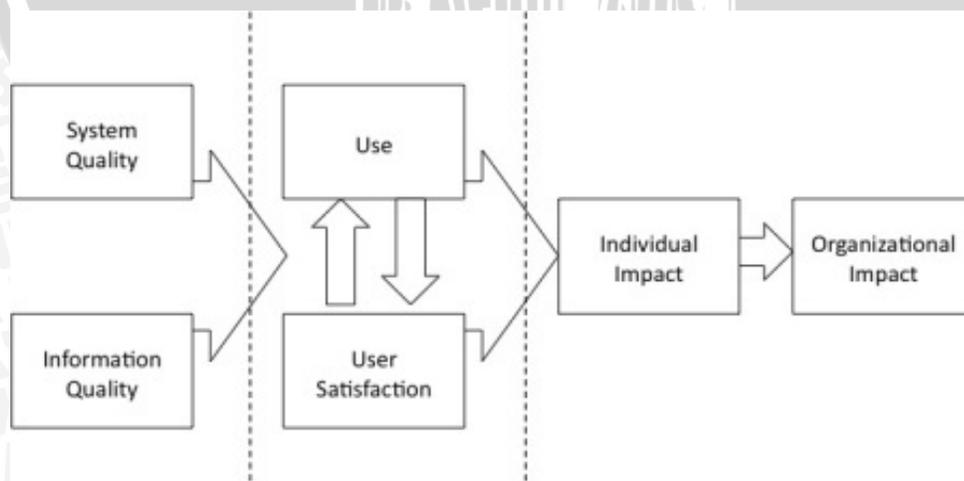
- b. Kepuasan Menyeluruh (*Overall Satisfaction*)
- c. Pengukuran Item-Tunggal (*Single-Item Measure*)
- d. Pengukuran Item-Banyak (*Multi-Item Measure*)
- e. Kesenangan (*Enjoyment*)
- f. Kepuasan Perangkat Lunak (*Software Satisfaction*)
- g. Kepuasan Pengambilan-Keputusan (*Decision-Making Satisfaction*)

5. Dampak Individu

- a. Pemahaman Informasi (*Information Understanding*)
- b. Pembelajaran (*Learning*)
- c. Akurasi Interpretasi (*Accurate Interpretation*)
- d. Kesadaran Informasi (*Information Awareness*)
- e. Pengambilan Informasi (*Information Recall*)
- f. Identifikasi Masalah (*Problem Identification*)
- g. Efektivitas Keputusan (*Decision Effectiveness*)
- h. Peningkatan Produktivitas Individual (*Improved Individual Productivity*)
- i. Perubahan di Keputusan (*Change In Decision*)
- j. Kualitas Rencana-rencana (*Quality Of Plans*)

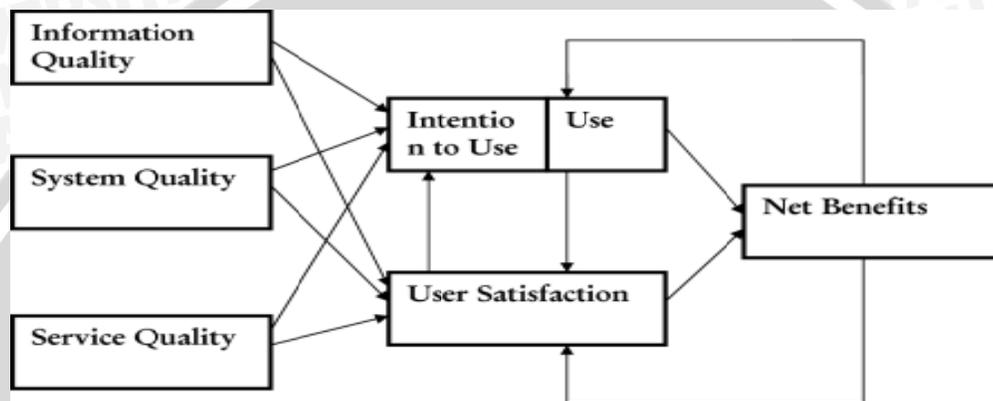
6. Dampak Organisasi

- a. Pengurangan Biaya-biaya Operasi (*Operating Costs Reduction*)
- b. Pengurangan Staff (*Staff Reduction*)
- c. Keseluruhan Keuntungan Produktivitas (*Overall Productivity Gains*)
- d. Peningkatan Pendapatan-pendapatan (*Increased Revenues*)
- e. Peningkatan Penjualan-penjualan (*Increased Sales*)
- f. Peningkatan Pangsa Pasar (*Increased Market Share*)
- g. Peningkatan Laba (*Increased Profits*)
- h. Return Pada Investasi (*Return Of Investment*)
- i. Return Pada Aktiva-aktiva (*Return Of Assets*)
- j. Peningkatan Volume Pekerjaan (*Increased Work Volume*)



Gambar 1 : D&M Model 1992

Setelah mempertimbangkan masukan-masukan yang ada, pada tahun 2003, W. DeLone dan McLean memperbarui modelnya dengan menambahkan *point service quality* dan menggantikan poin *individual impact* dan *organizational impact* dengan *net benefits*.



Gambar 2 : D&M Model tahun 2003

Raymond (2001-187) memperkenalkan model keefektifan sistem informasi yang diharapkan dapat menjadi suatu petunjuk dalam meneliti keefektifan suatu sistem informasi dimana model ini juga telah diperkenalkan oleh gabungan beberapa peneliti. Model yang diperkenalkan oleh Raymond (2001) dapat dikatakan merupakan modifikasi dari model *D & M SI Succes* yang diperkenalkan oleh DeLone dan Mc. Lean (1992). Model ini menunjukkan beberapa hipotesa yang berhubungan antar faktor-faktornya yang diperkirakan mempunyai pengaruh yang cukup besar tentang suatu sistem informasi itu efektif atau tidak. Pertama, kualitas dari sistem dan kualitas dari informasi yang dihasilkan sistem tersebut adalah hipotesis yang mempengaruhi persepsi user terhadap kegunaan dan kemudahan penggunaan dari suatu sistem. Kedua, persepsi juga dipengaruhi oleh

keyakinan *user* terhadap kemampuan mereka dalam menggunakan computer dengan baik (*self-efficacy*). Persepsi *user* terhadap kegunaan dan kemudahan penggunaan sistem akan mempengaruhi bagaimana *user* menggunakan sistem tersebut, contohnya frekuensi mereka menggunakan sistem dan cara bagaimana mereka menggunakan sistem. Aktifitas *user* dalam menggunakan sistem kemudian akan mempengaruhi kemampuan mereka di dalam menggunakan SIMAK-BMN. Selain itu, aktifitas *user* dalam menggunakan sistem juga berpengaruh terhadap kepuasan mereka terhadap sistem tersebut. Selain itu ada juga hipotesa dua arah antara kepuasan dengan pengaruh sistem terhadap kinerja *user*.

Berikut akan dijelaskan masing-masing komponen di dalam model keefektifan sistem informasi menurut (Raymond 2001:136) :

1. Kualitas Sistem

Pada dasarnya banyak karakteristik dari komponen hardware dan software dari sistem informasi yang dapat mempengaruhi persepsi *user* terhadap sistem tersebut. Satu kelompok karakteristik yang jelas terlihat oleh *user* setelah mereka berinteraksi dengan sistem dalam jangka dalam jangka waktu yang pendek, yaitu :

- a. Waktu respon
- b. Waktu proses
- c. Stabilitas dari sistem
- d. Kemudahan berinteraksi dengan sistem (*user friendly*)
- e. Kegunaan fungsi yang disediakan oleh sistem

- f. Kemudahan dalam mempelajari sistem
 - g. Kualitas dari dokumentasi dan fungsi bantuan
 - h. Mudah terintegrasi dengan sistem yang lain
2. Kualitas dari informasi yang dihasilkan oleh suatu sistem

Kualitas informasi yang dihasilkan oleh suatu sistem informasi mempunyai pengaruh yang penting bagi persepsi *user* terhadap kegunaan dan kemudahan penggunaan dari sistem. Beberapa atribut dari kualitas informasi yang peneliti perlu ketahui untuk pengukuran efektifitas sebagai berikut :

- a. Keabsahan/keaslian
 - b. Keakuratan
 - c. Kelengkapan
 - d. Mudah dipahami
 - e. Ketepatan/kecermatan
 - f. Keringkasan
 - g. Informatif
3. Kegunaan Sistem

Kegunaan sistem informasi yang dihasilkan oleh sistem pada dasarnya berusaha untuk mengetahui seberapa baik informasi tersebut dalam membantu pekerjaan.

- a. Peningkatan layanan bekerja
- b. Peningkatan kecepatan bekerja
- c. Peningkatan kemudahan dalam bekerja
- d. Peningkatan penggunaan dalam membantu *user* melakukan pekerjaannya

4. Kemudahan penggunaan sistem informasi

Kemudahan penggunaan sistem informasi yang digunakan oleh user sebagai berikut :

- a. Kemudahan untuk belajar mengoperasikan SIMAK-BMN
- b. Kemudahan penggunaan SIMAK-BMN dapat mempermudah *user* melakukan pekerjaannya
- c. Mudah dimengerti dan jelas dalam SIMAK-BMN
- d. Kemudahan penggunaan SIMAK-BMN dapat memperbanyak informasi yang didapatkan oleh *user* sehingga dapat meningkatkan kemampuannya

5. Keefektifan sistem informasi

Kepuasan terhadap suatu sistem informasi telah banyak digunakan untuk menentukan pengaruh terhadap kesuksesan suatu sistem informasi. Kepuasan terhadap sistem informasi akan dipengaruhi oleh jumlah dan cara penggunaan sistem tersebut. Beberapa hal yang dapat digunakan untuk mengukur kepuasan terhadap sistem informasi sebagai berikut :

- a. Ketepatan waktu
- b. Relevansi dari output
- c. Kualitas dari dokumentasi yang disediakan

Dari beberapa pendapat yang dikemukakan oleh para ahli tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa yang menjadi penekanan dari pengertian keefektifan berada pada pencapaian tujuan. Ini berarti dapat dikatakan efektif apabila tujuan atau sasaran yang dikehendaki dapat tercapai sesuai dengan rencana semula dan

menimbulkan efek atau dampak terhadap apa yang diinginkan atau diharapkan. Tingkat keefektifan dapat diukur dengan membandingkan antara rencana atau target yang telah ditentukan dengan hasil yang dicapai, maka usaha atau hasil pekerjaan tersebut itulah yang dikatakan efektif, namun jika usaha atau hasil pekerjaan yang dilakukan tidak tercapai sesuai dengan apa yang direncanakan, maka hal itu dikatakan tidak efektif.

D. Manajemen Aset

1. Pengertian Manajemen Aset

Menurut Kaganova dan McKellar (dalam Siregar : 2004:492), mendefinisikan manajemen aset sebagai *the process of decision making and implementation relating to the acquisition, use, and disposal of realproperty*. Definisi manajemen aset menurut Siregar (2004) Manajemen Aset merupakan salah satu profesi atau keahlian yang belum sepenuhnya berkembang dan populer di lingkungan pemerintahan maupun di satuan kerja atau instansi.

Konsep Manajemen Aset Menurut Siregar (2004:518), di dunia internasional manajemen aset telah berkembang cukup pesat, namun di Indonesia hal ini khususnya dalam konteks pengelolaan aset pemerintah daerah sepenuhnya belum dipahami oleh para pengelola daerah. Manajemen aset pemerintah daerah dapat dibagi dalam lima tahap kerja yang meliputi; inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimalisasi pemanfaatan dan pengembangan SIMA (sistem informasi manajemen aset), di mana kelima tahapan tersebut adalah saling

berhubungan dan terintegrasi satu dengan yang lainnya. Lebih jelas hal tersebut tersebut sebagai berikut (Siregar, 2004:520).

a. Inventarisasi aset.

Inventarisasi Aset merupakan kegiatan yang terdiri dari dua aspek, yaitu inventarisasi fisik dan yuridis/legal. Aspek fisik terdiri atas bentuk, luas, lokasi, volume/jumlah, jenis, alamat dan lain-lain. Sedangkan aspek yuridis adalah status penguasaan, masalah legal yang dimiliki, batas akhir penguasaan. Proses kerja yang dilakukan adalah pendataan kodifikasi/labelling, pengelompokan dan pembukuan/administrasi sesuai dengan tujuan manajemen aset.

b. Legal audit.

Demikian menyangkut legal audit sebagai lingkup kerja manajemen aset yang berupa inventarisasi status penguasaan aset, sistem dan prosedur penguasaan atau pengalihan aset. Selanjutnya identifikasi dan mencari solusi atas permasalahan legal, dan strategi untuk memecahkan berbagai permasalahan legal yang terkait dengan penguasaan dan pengalihan aset. Masalah yang sering dihadapi dalam legal audit, menyangkut status penguasaan yang lemah, aset dikuasai pihak lain, pemindahan aset yang tidak termonitor dan lain lain.

c. Penilaian aset.

Kesatuan kerja lanjutan dari manajemen aset, yaitu berupa kegiatan penilaian aset sebagai upaya penilaian atas aset yang dikuasai pemerintah daerah dan biasanya kegiatan ini dilakukan oleh konsultan penilaian independent. Hasil dari

nilai tersebut akan dapat dimanfaatkan untuk mengetahui nilai kekayaan maupun informasi untuk penetapan harga bagi aset yang ingin dijual.

d. Optimalisasi aset.

Selanjutnya optimalisasi aset merupakan kegiatan untuk mengoptimalkan potensi fisik, lokasi, nilai, jumlah/volume, legal dan ekonomi yang dimiliki aset tersebut. Dalam kegiatan ini aset-aset yang dikuasai Pemda diidentifikasi dan dikelompokkan atas aset yang memiliki potensi dan yang tidak memiliki potensi. Aset yang memiliki potensi dapat dikelompokkan berdasarkan sektor-sektor unggulan yang dapat menjadi tumpuan dalam strategi pengembangan ekonomi nasional, baik dalam jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang. Untuk menentukan hal tersebut harus terukur dan transparan, sedangkan aset yang tidak dapat dioptimalkan, harus dicari faktor penyebabnya, apakah faktor permasalahan legal, fisik, nilai ekonomi yang rendah ataupun faktor lainnya, sehingga setiap aset nantinya memberikan nilai tersendiri. Hasil akhir dari tahapan ini adalah rekomendasi yang berupa sasaran, strategi dan program untuk mengoptimalkan aset yang dikuasai.

e. Pengawasan dan pengendalian.

Kemudian sebagai kegiatan akhir dari manajemen aset yaitu pengawasan dan pengendalian. Sarana yang paling efektif untuk meningkatkan kinerja aspek ini adalah pengembangan Sistem Informasi Manajemen Akuntansi Barang Milik Negara (SIMAK-BMN). Melalui SIMAK-BMN, transparansi kerja dalam pengelolaan aset sangat terjamin tanpa perlu adanya kekhawatiran akan

pengawasan dan pengendalian yang lemah. Dalam SIMAK-BMN, keempat aspek di atas diakomodasi dalam sistem dengan menambah aspek pengawasan dan pengendalian. Demikian setiap penanganan terhadap suatu aset, termonitor jelas, mulai dari lingkup penanganan hingga siapa yang bertanggungjawab menanganinya. Hal ini akan diharapkan meminimalkan KKN dalam pelaksanaan pelayanan oleh Direktorat Jenderal Kekayaan Negara.

2. Aset Tetap

a. Definisi Aset Tetap

Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari manfaat ekonom atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk menyediakan jasa bagi masyarakat. Aset tetap merupakan salah satu pos di neraca di samping aset lancar, investasi jangka panjang, dana cadangan, dan aset lainnya.

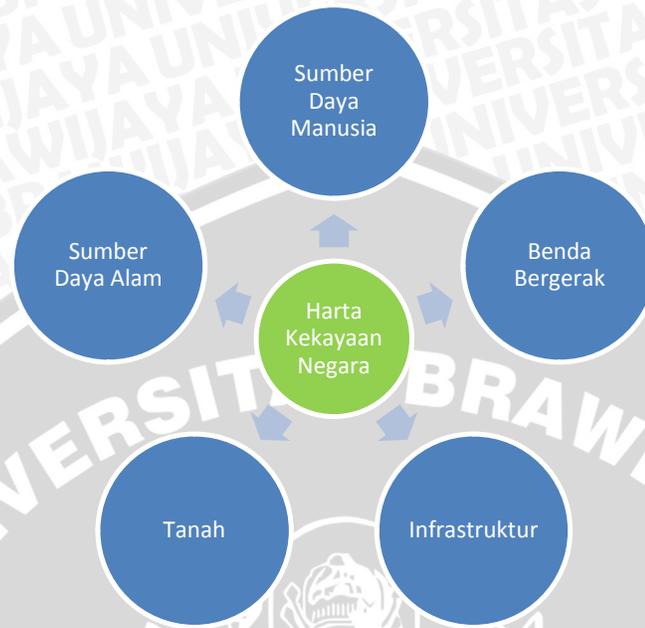
Pengertian aset tetap dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) adalah aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerrintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum. Dengan batasan pengertian tersebut maka pemerintah harus mencatat suatu aset tetap yang dimilikinya meskipun aset tetap tersebut digunakan oleh pihak lain. Pemerintah juga harus mencatat ha katas tanah sebagai aset tetap.

Dalam kasus lain, aset tetap yang dikuasai oleh pemerintah tetapi tujuan penggunaannya untuk dikonsumsi dalam operasi pemerintah tidak termasuk dalam pengertian aset tetap karena tidak memenuhi definisi aset tetap diatas, misalnya aset tetap yang dibeli pemerintah untuk diserahkan kepada masyarakat.

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

- 1.Sumber daya manusia
- 2.Sumber daya alam
- 3.Tanah
- 4.Infrastruktur/bangunan
- 5.Benda bergerak





Gambar 3. Kekayaan Negara

Sumber : Siregar (2004:185)

b. Klasifikasi Aset Tetap

Dalam PSAP 07, aset tetap di neraca diklasifikasikan menjadi enam akun sebagaimana dirinci dalam penjelasan berikut ini :

a. Tanah

Tanah yang dikelompokkan dalam aset tetap adalah tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh pemerintah untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum dan dalam kondisi siap digunakan. Tanah yang digunakan untuk bangunan, jalan, irigasi, dan jaringan tetap dicatat sebagai tanah yang terpisah dari aset tetap yang dibangun di atas tanah tersebut.

b. Peralatan dan Mesin

Peralatan dan mesin yang dikelompokkan dalam aset tetap adalah peralatan dan mesin yang dimiliki atau dikuasai oleh pemerintah untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum dan dalam kondisi siap digunakan. Aset tetap yang diklasifikasikan dalam peralatan dan mesin ini mencakup antara lain : alat berat, alat angkutan, alat bengkel dan alat ukur, alat pertanian, alat kantor dan rumah tangga, alat studio, komunikasi dan pemancar, alat keselamatan kerja, unit peralatan proses produksi, dll.

c. Gedung dan Bangunan

Gedung dan bangunan yang dikelompokkan dalam aset tetap adalah gedung dan bangunan yang dimiliki atau dikuasai oleh pemerintah untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum dan dalam kondisi siap digunakan. Termasuk dalam jenis gedung dan bangunan ini antara lain: bangunan gedung monument, bangunan menara, dan rambu-rambu.

d. Jalan, Irigasi, dan Jaringan

Jalan, irigasi dan jaringan yang dikelompokkan dalam aset tetap adalah jalan, irigasi, dan jaringan yang dimiliki atau dikuasai oleh pemerintah untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum dan dalam kondisi siap digunakan. Contoh aset tetap yang termasuk klasifikasi ini mencakup antara lain: jalan dan jembatan, bangunan air, instalasi, dan jaringan.

e. Aset Tetap Lainnya

Aset tetap lainnya mencakup aset tetap yang tidak dapat dikelompokkan ke dalam kelompok aset tetap diatas, tetapi memenuhi definisi aset tetap. Aset tetap lainnya ini dapat meliputi koleksi perpustakaan/buku dan barang bercorak seni/budaya/olahraga.

f. Konstruksi dalam Pengerjaan

Konstruksi dalam pengerjaan mencakup aset tetap yang sedang dalam proses pembangunan, yang pada tanggal neraca belum selesai dibangun seluruhnya. Konstruksi dalam pengerjaan ini akan dibahas lebih lanjut dalam modul Akuntansi Konstruksi dalam Pengerjaan, sehingga dalam modul ini tidak akan dibahas secara khusus.

c. Pengakuan Aset Tetap

Sesuai dengan klasifikasi aset tetap, suatu aset dapat diakui sebagai aset tetap apabila berwujud dan memenuhi kriteria, menurut Siregar (2004:532) mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan. Biaya perolehan aset dapat diukur secara andal. Tidak dimaksudkan untuk dijual dalam operasi normal entitas. Diperoleh/dibangun dengan maksud untuk digunakan.

Pengakuan aset akan lebih dapat diandalkan apabila terdapat bukti bahwa telah terjadi perpindahan hak kepemilikan dan penguasaan secara hukum, misalnya sertifikat tanah dan bukti kepemilikan kendaraan bermotor. Dalam prakteknya di lingkungan pemerintahan, aset tetap diakui ketika Berita Acara Penerimaan

Barang atau penyelesaian pekerjaan telah ditandatangani oleh pihak yang terkait. Pengukuran aset tetap dapat terjadi melalui dua cara, yaitu menggunakan biaya perolehan (*historical cost*) dan biaya wajar pada saat perolehan (*fair value*). Pengukuran aset menggunakan biaya perolehan digunakan apabila aset tetap tersebut diperoleh dengan cara dibeli dari pihak ketiga atau dibangun sendiri. Biaya perolehan terdiri atas harga belinya, termasuk bea impor dan PPN masukan yang tidak dapat direstitusikan dan setiap biaya yang dapat diatribusikan ke aset tersebut untuk membuat aset dalam kondisi siap digunakan. Contoh biaya yang dapat diatribusikan adalah :

1. Biaya persiapan tempat.
2. Biaya pengiriman awal.
3. Biaya pemasangan.
4. Biaya profesional seperti arsitek dan insinyur.

Pengukuran aset tetap menggunakan biaya wajar pada saat perolehan (*fair value*) digunakan apabila informasi mengenai biaya perolehan tidak tersedia. Hal ini disebabkan karena aset tersebut tidak diperoleh dengan cara dibeli dari pihak ketiga ataupun dibangun sendiri. Contoh dari penggunaan biaya wajar adalah apabila aset tersebut merupakan aset donasi, aset pertukaran, aset rampasan, dan lain-lain.

Menurut Siregar (2004:117) menjelaskan pengertian tentang aset berdasarkan perspektif pembangunan berkelanjutan, yakni berdasarkan tiga aspek pokoknya: sumber daya alam, sumber daya manusia, dan infrastruktur seperti berikut ini:

1. Sumber daya alam, adalah semua kekayaan alam yang dapat digunakan dan diperlukan untuk memenuhi kebutuhan manusia.
2. Sumber daya manusia, adalah semua potensi yang terdapat pada manusia seperti akal pikiran, seni, keterampilan, dan sebagainya yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan bagi dirinya sendiri maupun orang lain atau masyarakat pada umumnya.
3. Infrastruktur, adalah sesuatu buatan manusia yang dapat digunakan sebagai sarana untuk kehidupan manusia dan sebagai sarana untuk dapat memanfaatkan sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan semaksimalnya, baik untuk saat ini maupun keberlanjutannya dimasa yang akan datang.

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa manajemen aset merupakan suatu proses perencanaan, pengadaan, pengelolaan dan perawatan, hingga penghapusan suatu sumber daya yang dimiliki individu atau organisasi secara efektif dan efisien dalam rangka mencapai tujuan individu atau organisasi tersebut. Manajemen aset merupakan suatu ilmu yang dibutuhkan bagi setiap entitas/instansi/organisasi. Dengan penerapan manajemen aset maka setiap entitas bisa memanfaatkan aset yang mereka miliki dengan optimal/sesuai dengan tupoksinya. Untuk dapat melakukan pengelolaan sebuah aset dengan baik, dibutuhkanlah suatu sistem informasi manajemen aset yang mengatur bagaimana proses pengelolaan suatu aset dapat terjadi sehingga keberadaan sebuah aset pada suatu entitas baik swasta maupun pemerintah dapat dipertanggungjawabkan.

Pengertian asset atau aset yang telah di-Indonesiakan secara umum adalah barang (*thing*) atau sesuatu barang (*anything*) yang mempunyai;

1. Nilai ekonomi (*economic value*),
2. Nilai komersial (*commercial value*) atau
3. Nilai tukar (*exchange value*) yang dimiliki oleh instansi, organisasi, badan usaha ataupun individu (perorangan).

Aset (*Asset*) adalah barang, yang dalam pengertian hukum disebut benda, yang terdiri dari benda tidak bergerak dan benda bergerak, baik yang berwujud (*tangible*) maupun yang tidak berwujud (*Intangible*), yang tercakup dalam aktiva/kekayaan atau harta kekayaan dari suatu instansi, organisasi, badan usaha atau individu perorangan.

d. Siklus Manajemen Aset

Secara umum, manajemen aset baik di perusahaan maupun negara meliputi aktivitas inti sebagai berikut : (i) perencanaan (*planning*), (ii) perolehan (*acquisition*), (iii) pemanfaatan (*utilization*), dan (iv) penghapusan (*disposal*).



Gambar 4. Siklus Manajemen Aset

Sumber: Acep Hadinata (2011)

Keempat aktivitas tersebut dilaksanakan dengan berpegang pada tiga pilar utama yaitu :

1. Keputusan yang menyangkut manajemen aset harus didasarkan pada evaluasi atas alternatif-alternatif yang ada dengan mempertimbangkan total biaya yang dikeluarkan, manfaat, dan risiko dari aset tersebut. Contoh: saat suatu unit kerja pemerintah memerlukan kendaraan dinas sebagai alat untuk melayani masyarakat, maka unit kerja tersebut harus mempertimbangkan semua alternatif pengadaan kendaraan dinas. Selama ini, sebagian besar pengadaan kebutuhan kendaraan

dinas di unit kerja pemerintah adalah dengan cara membeli tanpa mempertimbangkan alternatif untuk menyewa. Seharusnya, unit kerja tersebut mempertimbangkan dengan cermat apakah lebih murah membeli atau menyewa.

2. Kepemilikan, pengendalian/pengawasan, pertanggungjawaban, dan pelaporan suatu aset harus ditata dengan jelas, dikomunikasikan kepada pengguna (*stakeholders*), dan diimplementasikan dengan baik. Jika pilar ini kokoh, maka tidak akan ada lagi kasus lepasnya aset negara kepada pihak-pihak yang sebenarnya tidak berhak maupun kasus kerugian yang dialami negara akibat pelaporan nilai yang tidak wajar dalam neraca pemerintah.

3. Aktivitas manajemen aset harus berada di bawah kerangka kebijakan manajemen aset yang terintegrasi.

Jika berbicara tentang manajemen aset pemerintah, satu hal yang tidak bisa dilepaskan adalah siklus pengelolaan barang yang dimulai dari perencanaannya sampai penghapusan barang tersebut, jika diurutkan adalah sebagai berikut: Perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

E. Barang Milik Negara

1. Pengertian BMN

Pengertian barang milik Negara dapat dijelaskan pada Surat Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. Kep-225/MK/V/4/1971 tentang Pedoman Pelaksanaan Inventarisasi Barang-Barang Milik Negara. Dalam Keputusan Menteri Keuangan tersebut diberikan pengertian dari barang-barang milik negara yaitu semua barang-barang milik negara/kekayaan Negara yang berasal/diberi dengan dana yang bersumber untuk seluruhnya ataupun sebagian dari Anggaran Belanja Negara yang berada di bawah pengurusan atau penguasaan departemen-departemen, lembaga-lembaga Negara, lembaga-lembaga pemerintah non departemen serta unit-unit dalam lingkungannya yang terdapat baik di dalam negeri maupun di luar negeri, tidak termasuk kekayaan negara yang telah dipisahkan (kekayaan Perum atau Persero) dan barang-barang atau kekayaan daerah otonom.

2. Azas-Azas Pengelolaan Barang Milik Negara

Barang milik negara sebagai salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat harus dikelola dengan baik. Dasar atau asas pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sesuai dengan Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006, dilaksanakan harus memperhatikan:

1. Azas fungsional yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah dibidang pengelolaan BMN yang dilaksanakan oleh kuasa pengguna

barang, pengelola barang, dan kepala daerah sesuai fungsi, wewenang dan tanggung jawab masing-masing.

2. Azas kepastian hukum yaitu pengelolaan BMN harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan.
3. Azas transparansi yaitu penyelenggaraan pengelolaan BMN harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar.
4. Azas efisiensi yaitu pengelolaan BMN diarahkan agar Barang Milik Negara digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintah secara optimal.
5. Azas akuntabilitas yaitu pengelolaan BMN harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.
6. Azas kepastian nilai yaitu pengelolaan BMN harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai barang dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pemindahtanganan Barang Milik Negara serta menyusun neraca pemerintah.

Barang milik negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

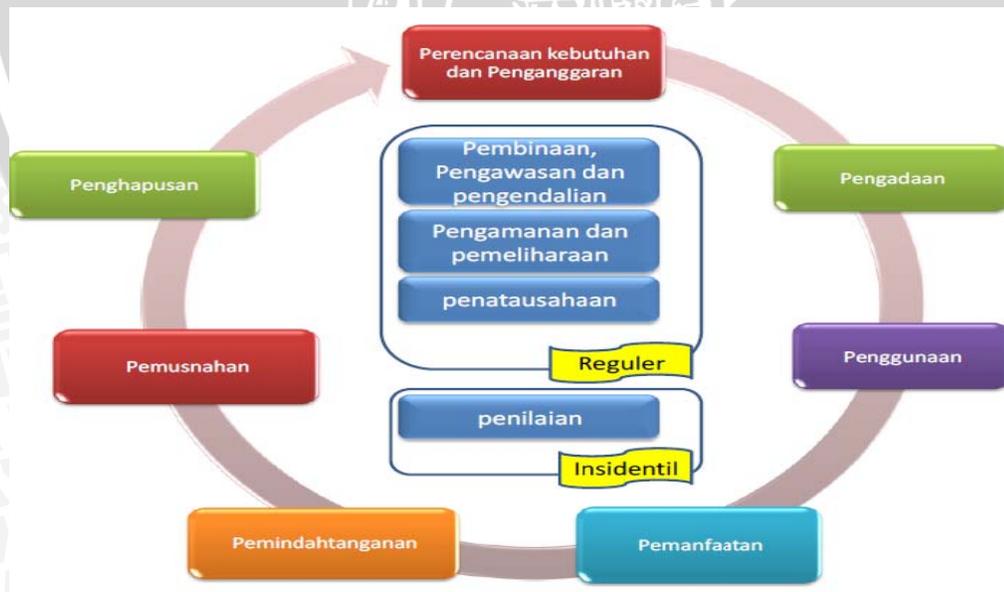
Barang dari perolehan lainnya yang sah meliputi:

- a. barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis;
- b. barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak;

c. barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undangundang;atau

d. barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Ruang lingkup barang milik negara mengacu pada pengertian barang milik negara atas dasar pengertian tersebut lingkup barang milik negara disamping berasal dari pembelian atau perolehan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara juga berasal dari perolehan lainnya yang sah. Barang milik negara yang berasal dari perolehan lainnya yang sah diperjelas lingkungnya yang meliputi barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan/sejenisnya, diperoleh sebagai pelaksanaan perjanjian/kontrak, diperoleh berdasarkan ketentuan undangundang dan diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.



Gambar 5. Siklus pengelolaan BMN

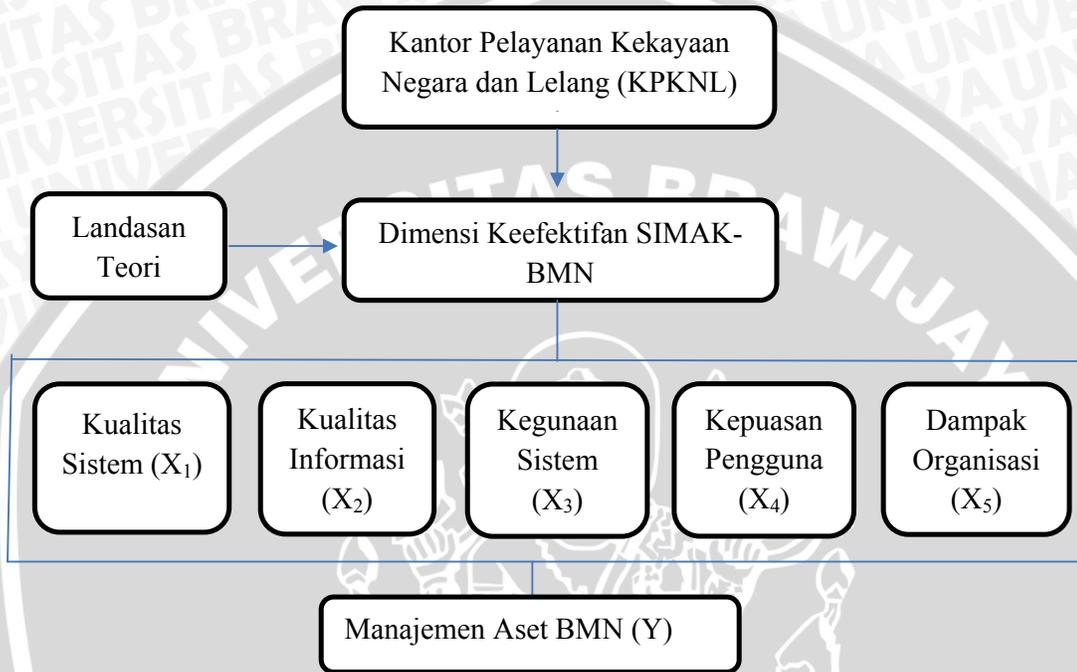
Sumber:Acep Hadinata (2011)

F. Kerangka Penelitian

Dalam kerangka pikir penelitian digambarkan bagaimana pengaruh keefektifan sistem informasi manajemen akuntansi barang milik negara terhadap manajemen aset BMN. Variabel yang digunakan untuk mengetahui pengaruh keefektifan sistem informasi manajemen akuntansi barang milik negara terhadap manajemen aset BMN di KPKNL Malang dilakukan dengan metode kuantitatif dengan menganalisis lima variabel keefektifan sistem informasi manajemen akuntansi barang milik negara yaitu : Variabel kualitas sistem (X_1), kualitas informasi (X_2), kegunaan sistem (X_3), kepuasan pengguna (X_4), dampak organisasi (X_5) serta manajemen aset BMN (Y). Dari hasil pengujian tersebut akan didapatkan hasil penelitian yang menunjukkan pengaruh antara keefektifan sistem informasi manajemen akuntansi barang milik negara terhadap manajemen aset BMN di KPKNL Malang.

Kerangka Pikir Penelitian

Pengaruh Keefektifan SIMAK-BMN Terhadap *Asset Management* BMN



Gambar 6. Kerangka Pikir Penelitian

Hasil dari pengukuran ini akan digunakan untuk mengetahui pada faktor mana implementasi sistem tidak berjalan secara efektif. Kegiatan penelitian akan dimulai dari analisis dan penentuan hipotesis yang akan diuji kebenarannya dari pembuatan kuesioner, selanjutnya akan dilakukan uji validitas dan reliabilitas terhadap tiap pertanyaan dalam kuesioner tersebut. Setelah dilakukan pengujian validitas dan reabilitas maka penelitian dilanjutkan dengan penyebaran kuesioner kepada responden dan pengumpulan kembali kuesioner tersebut. Setelah hasil kuesioner terkumpul penelitian dilanjutkan dengan analisis deskriptif dan analisis

statistika yaitu dengan menggunakan analisis korelasi dan regresi berganda. Dari hasil analisis statistika tersebut akan menunjukkan kekurangan dan kelebihan SIMAK-BMN dan juga digunakan untuk menetapkan kesimpulan dan rekomendasi bagi entitas pelaporan.

G. Hipotesis

1. Penetapan Hipotesis Nol (H_0) dan Hipotesis Alternatif (H_a)

Pengujian hipotesis ini dimaksudkan untuk mengetahui ada tidaknya pengaruh yang signifikan antara kualitas sistem, kualitas informasi, kegunaan sistem, kepuasan pengguna, dan dampak organisasi terhadap *asset management* BMN. Hipotesis nol (H_0) yaitu suatu hipotesis tentang tidak adanya pengaruh yang signifikan yang pada umumnya diformulasikan untuk ditolak dan hipotesis alternatifnya (H_a) adalah hipotesis penelitian.

Perumusan H_0 dan H_a adalah sebagai berikut:

a. Hipotesis Pertama

H_0 : Diduga tidak terdapat pengaruh yang signifikan antara variabel keefektifan SIMAK-BMN yang terdiri dari kualitas sistem (X_1), kualitas informasi (X_2), kegunaan sistem (X_3), kepuasan pengguna (X_4), dampak organisasi (X_5) secara simultan/bersama-sama terhadap manajemen aset BMN (Y).

Ha: Diduga terdapat pengaruh yang signifikan antara keefektifan SIMAK-BMN yang terdiri dari kualitas sistem (X_1), kualitas informasi (X_2), kegunaan sistem (X_3), kepuasan pengguna (X_4), dampak organisasi (X_5) secara simultan/bersama-sama terhadap manajemen aset BMN (Y).

b. Hipotesis Kedua

H0: Diduga tidak terdapat pengaruh yang signifikan antara kualitas sistem (X_1) secara parsial/individu terhadap manajemen aset BMN (Y).

Ha: Diduga terdapat pengaruh yang signifikan antara kualitas sistem (X_1) secara parsial/individu terhadap manajemen aset BMN (Y).

c. Hipotesis Ketiga

H0: Diduga tidak terdapat pengaruh yang signifikan antara kualitas informasi (X_2) secara parsial/individu terhadap manajemen aset BMN (Y).

Ha: Diduga terdapat pengaruh yang signifikan antara kualitas informasi (X_2) secara parsial/individu terhadap manajemen aset BMN (Y).

d. Hipotesis Keempat

H0: Diduga tidak terdapat pengaruh yang signifikan antara kegunaan sistem (X_3) secara parsial/individu terhadap manajemen aset BMN (Y).

Ha: Diduga terdapat pengaruh yang signifikan antara kegunaan sistem (X_3) secara parsial/individu terhadap manajemen aset BMN (Y).

e. Hipotesis Kelima

H₀: Diduga tidak terdapat pengaruh yang signifikan antara kepuasan pengguna (X₄) secara parsial/individu terhadap manajemen aset BMN (Y).

H_a: Diduga terdapat pengaruh yang signifikan antara kepuasan pengguna (X₄) secara parsial/individu terhadap manajemen aset BMN (Y).

f. Hipotesis Keenam

H₀: Diduga tidak terdapat pengaruh yang signifikan antara dampak organisasi (X₅) secara parsial/individu terhadap manajemen aset BMN (Y).

H_a: Diduga terdapat pengaruh yang signifikan antara dampak organisasi (X₅) secara parsial/individu terhadap manajemen aset BMN (Y).

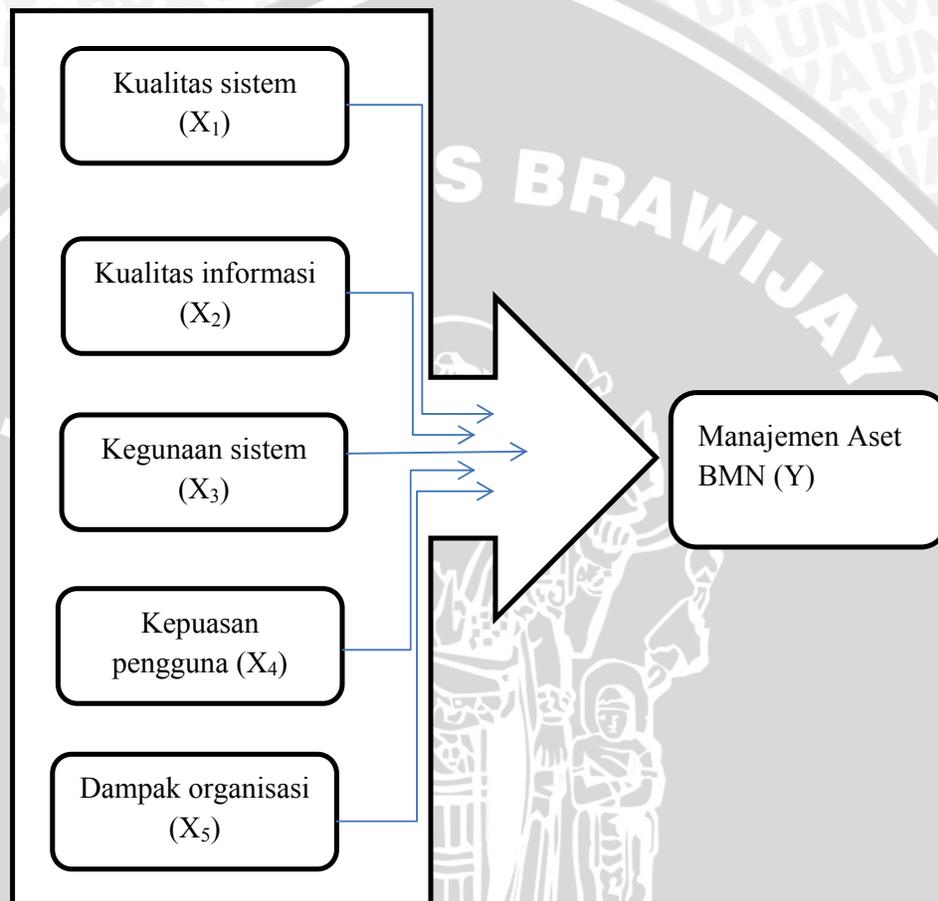
g. Hipotesis Ketujuh

H₀: Diduga tidak ada salah satu dari variabel X yang berpengaruh dominan terhadap manajemen aset BMN (Y) di KPKNL Malang.

H_a: Diduga ada salah satu dari variabel X yang berpengaruh dominan terhadap manajemen aset BMN (Y) di KPKNL Malang.

2. Model Hipotesis

Kerangka konseptual untuk melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut:



Sumber: Data diolah, 2014.

Gambar 7. Model Hipotesis

Keterangan:

