

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada dasarnya organisasi dibentuk untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Tujuan adalah sesuatu yang diharapkan dari organisasi untuk dicapai. Pencapaian tujuan organisasi menunjukkan hasil kerja atau prestasi kerja organisasi dan menunjukkan sebagai kinerja atau performa organisasi (Wibowo, 2007:09-10). Dalam sebuah organisasi terdapat sebuah manajemen. Manajemen dikatakan sangat penting karena tidak ada organisasi yang berhasil dengan baik tanpa menerapkan manajemen secara baik pula. Manajemen menetapkan tujuan dan memanfaatkan sumber daya yang ada secara efektif dan efisien untuk kemajuan serta pertumbuhan organisasi.

Bernardin dalam Sudarmanto (2009:8) mengungkapkan kinerja merupakan catatan hasil yang diproduksi atas fungsi pekerjaan tertentu atau aktivitas-aktivitas selama periode waktu tertentu. Deskripsi kinerja menyangkut tiga komponen penting yaitu tujuan, indikator, dan penilaian. Indikator dipakai untuk aktifitas yang dapat ditetapkan secara lebih kualitatif atau dasar perilaku yang dapat diamati. Indikator kinerja juga berorientasi pada masa depan. Berbicara kinerja tentunya tidak bisa terlepas dari sumber daya manusia yang ada didalamnya, karena dengan adanya sumber daya manusia yang berkualitas dalam suatu organisasi akan mempengaruhi baik buruknya kinerja organisasi tersebut, selain itu manajemen yang baik juga diperlukan agar keberjalanan organisasi bisa optimal dalam mencapai tujuan.

Kinerja dapat dikatakan mencapai keberhasilan jika faktor-faktor disekitarnya saling mendukung, seperti sarana prasarana seperti tata letak, alur lalu lintas orang serta barang, kelayakan mesin, dan segala peralatan yang mendukung kinerja. Masalah kinerja tidak terlepas dari proses, hasil, dan daya guna, dalam hal kinerja organisasi merupakan hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh organisasi dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan. Melihat kondisi saat ini banyak masyarakat yang mengeluhkan kinerja organisasi dan pegawai yang buruk, terutama dalam pelayanan publik. Adanya pegawai yang kurang memiliki kompetensi menjadi keluhan masyarakat dewasa ini. Manajemen yang baik sangat dibutuhkan agar menghasilkan kinerja yang baik pula.

Badan Keuangan Daerah (BKUD) Kabupaten Semarang adalah Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang bertugas untuk mengelola keuangan daerah serta aset yang dimiliki daerah. Sebelum bernama BKUD, OPD ini bernama Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD), dan dengan berlakunya Peraturan Bupati Semarang Nomor 52 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi dan Rincian Tugas Perangkat Daerah Kabupaten Semarang, maka OPD ini berganti menjadi Badan Keuangan Daerah. BKUD Kabupaten Semarang yang memiliki visi yaitu “Terselenggaranya pendapatan dan pengelolaan keuangan dan aset daerah yang efisien dan efektif berdaya guna dan berhasil guna, transparan dan akuntabel dalam rangka pelaksanaan pembangunan daerah untuk meningkatkan

kesejahteraan masyarakat”. Visi tersebut akan dicapai dengan misinya adalah sebagai berikut:

- a) Pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia melalui peningkatan sistem kerja yang produktif dan kondusif untuk kelancaran pelaksanaan Tupoksi guna mewujudkan aparatur yang profesional.
- b) Peningkatan kualitas pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Daerah.
- c) Pembinaan dan penyuluhan terhadap wajib pajak dan retribusi daerah.
- d) Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara proporsional sesuai dengan potensi riil dan tingkat pertumbuhan ekonomi masyarakat.

Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang memiliki tujuandalam pelaksanaan kinerjanya. Adapun tujuan dan sasaran yang ingin dicapai antara lain;

- a) Meningkatkan SDM Aparatur Pengelolaan Keuangan Daerah
- b) Optimalisasi Pengelolaan Keuangan Daerah
- c) Penyelenggaraan Perbendaharaan Umum Daerah
- d) Penyelenggaraan Keuangan Daerah yang transparan dan akuntabel
- e) Peningkatan PAD secara Proporsional

Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang memiliki fungsi sebagai sebagai berikut:

1. Perumusan kebijakan teknis dibidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset daerah

2. Penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset daerah
3. Pembinaan dan pelaksanaan tugas bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset daerah
4. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati.

Melihat tujuan dan fungsi yang terdapat di BKUD, diperlukan sumber daya yang mumpuni baik sumber daya manusai maupun sumber daya lainnya. Tujuan organisasi dapat tercapai dengan baik, apabila SDM aparatur memiliki kompetensi serta didukung sarana prasarana yang memadai sehingga kinerjanya akan lebih baik dan dapat mengoptimalkan kemampuan yang dimilikinya. Hal ini penting untuk diperhatikan karena kinerja pegawai akan mempengaruhi baik buruknya kinerja organisasi, terutama organisasi publik yang memiliki tanggung jawab kerja terhadap masyarakat atau publik secara keseluruhan.

Bidang Pengelolaan Aset Daerah adalah salah satu bidang di Badan Keuangan Daerah yang mempunyai tugas untuk mengelola aset tetap atau barang milik daerah di Kabupaten Semarang. Bidang Pengelolaan Aset Daerah menyelenggarakan pengelolaan barang daerah meliputi perencanaan kebutuhan, penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan, pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Bidang Pengelolaan Aset daerah adalah salah satu bidang di BKUD yang memiliki tugas dan tanggung jawab cukup besar, karena bidang ini yang berkewajiban untuk membuat Neraca Barang Daerah atau Neraca

Aset, dimana Neraca Aset tersebut menjadi salah satu dasar penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

Bidang Pengelolaan Aset Daerah yang memiliki beberapa tugas pokok meliputi Penyediaan Jasa Jaminan Barang Milik Daerah, Pengadaan Kendaraan Dinas Operasional, Pemeliharaan Rutin/Berkala Fasilitas Umum dan Sarpras Olahraga, Manajemen Aset/Barang Milik Daerah, Penataan Penguasaan Pemilikan Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah, Penyusunan Standarisasi Indeks Harga, dan Penyusunan Neraca Daerah. Badan Keuangan Kabupaten Semarang memiliki beberapa sasaran strategis yang sudah dicapai pada tahun 2016. Capaian Sasaran ke-3 BKUD adalah meningkatnya kualitas pengelolaan aset daerah dapat dicermati pada tabel berikut :

Tabel 1.1
Capaian Kinerja Sasaran
Meningkatnya Kualitas Pengelolaan Aset Daerah Tahun 2016

| No | Indikator Kinerja Utama | Satuan | Target 2016 | Realisasi | | Capaian (%) |
|----|--|------------|-------------|-----------|------|-------------|
| | | | | 2015 | 2016 | |
| A. | IKU SKPD | | | | | |
| 1 | Prosentase Pengelolaan Aset Daerah | % | 100 | 100 | 100 | 100 |
| B | Indikator Kinerja Sasaran | | | | | |
| 1 | Jumlah Fasilitas umum yang dipelihara | Unit | 4 | 4 | 4 | 100 |
| 2 | Jumlah sertifikat dan plang | Sertifikat | 114 | 103 | 106 | 93 |
| 3 | Jumlah buku neraca barang | Buku | 1 | 1 | 1 | 100 |
| 4 | Jumlah revaluasi/appraisal asset/barang daerah | Buku | 1 | 1 | 1 | 100 |
| | Rata – rata capaian kinerja sasaran 3 | | | | | 98,60 |

Sumber: Lakip DPPKAD Kab. Semarang Tahun 2016

Berdasarkan data pada tabel tersebut dapat dicermati bahwa rata – rata capaian kinerja sasaran “Meningkatnya Kualitas Pengelolaan Aset Daerah” Badan Keuangan Daerah pada tahun 2016 adalah sebesar 98,60%. Pencapaian tersebut ditunjukkan oleh tiga (3) indikator kinerja yang telah dapat memenuhi target. Pada Indikator Kinerja Sasaran “jumlah sertifikat dan plang”, capaian kerjanya belum memenuhi target yaitu 114 sertifikat, dimana realisasinya hanya 106 sertifikat. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat kualitas pengelolaan aset tetap daerah, khususnya mengenai sertifikasi tanah milik Pemerintah Kabupaten Semarang dan pemasangan plang tanda kepemilikan tanah masih belum optimal. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja Bidang Pengelolaan Aset Daerah masih kurang dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah milik daerah.

Dalam proses manajemen aset tetap yang dilakukan oleh Bidang Pengelolaan Aset Daerah BKUD Kabupaten Semarang, terdapat beberapa masalah seperti beberapa kendaraan dinas yang terparkir sejak lama di Halaman BKUD dan statusnya belum dilelang atau dihapuskan. Kendaraan ini dibiarkan tidak terurus sehingga kondisinya menjadi rusak. Jika mengacu pada Permendagri No. 19 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, jika kondisi BMD mengalami penurunan nilai guna bagi instansi terkait sebaiknya dilakukan proses lelang atau dihapuskan.

Permasalahan lainnya yaitu belum adanya gudang aset untuk pengamanan aset tetap. Setiap barang milik daerah yang diambil dari beberapa OPD yang sudah dilakukan penghapusan akan disimpan sementara di halaman belakang Gedung Pemuda Ambarawa sebelum dilelang atau dimusnahkan. Hal ini

dilakukan karena BKUD Kabupaten Semarang belum memiliki gudang aset. Implikasi dari penyimpanan barang milik daerah di halaman belakang Gedung Pemuda Ambarawa adalah rawannya tindakan pencurian barang. Penulis melakukan wawancara dengan salah satu Staf Bidang Pengelolaan Aset Daerah yang juga bertugas menjaga Gedung Pemuda Ambarawa, yang menyatakan bahwa:

“Jadi salah satu hambatan kita dalam menyimpan aset yang diambil dari OPD-OPD adalah Bidang ini belum punya gudang aset sendiri mas, kalau kata pak Kabid katanya mau dibangun gudang aset, tapi ngga tau kapan dibangunnya. Menurut saya gudang aset itu penting karena kita tidak bisa terus-menerus menyimpan aset di belakang gedung ambarawa, ya karena rawan dicuri. Dan yang jaga gedung itu kan cuman saya sendiri mas, ngga mungkin juga 24 jam bisa selalu terpantau. Kalau sementara masih di gedung itu harusnya sih ada tambahan orang yang bantu jaga” (Wawancara 2 Februari 2017, pukul 13.00).

Saat ini Bidang Pengelolaan Aset Daerah sedang mengembangkan Sistem Informasi Manajemen Aset (SIMAset). SIM Aset juga rencananya ditujukan untuk meningkatkan transparansi kedepannya, dimana selama ini bentuk keterbukaan informasi rincian aset tetap dan daftar penggunaan aset tetap dianggap masih minim. Namun dalam pengembangan SIM Aset tersebut, terdapat kendala dari segi sarana prasarana seperti jumlah komputer, sistem jaringan dan peralatan penunjang lainnya yang masih minim.

Bidang Pengelolaan Aset Daerah BKUD Kabupaten Semarang juga menghadapi kesulitan dalam menilai aset tetap yang dimiliki pemerintah seperti peralatan operasional kantor Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Kondisi objektif aset tetap dan pencatatan serta pelaporan aset tetap yang tidak tertib oleh beberapa OPD juga menjadi masalah tersendiri. Penyusunan Rencana Kegiatan

Barang Milik Daerah (RKBMD) oleh beberapa OPD juga terkadang tidak tertib. Hal semacam ini bisa disebabkan karena kurangnya pengarahan, sosialisasi, dan koordinasi dari Bidang Pengelolaan Aset Daerah dengan beberapa OPD.

Berdasarkan beberapa uraian permasalahan diatas menunjukkan belum optimalnya kinerja Bidang Pengelolaan Aset Daerah dalam mewujudkan visi organisasi, untuk itu penulis tertarik untuk meneliti mengenai kinerja organisasi Bidang Pengelolaan Aset Daerah Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang. Pada Penelitian ini, penulis mengambil judul **“Kinerja Organisasi Bidang Pengelolaan Aset Daerah Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang dalam Pengelolaan Aset Tetap”**.

1.2 Rumusan Masalah

Agar suatu penelitian yang dilakukan lebih terfokus, lebih terarah dan tidak kabur sesuai dengan tujuan penelitian, maka perlu dirumuskan masalah yang diteliti. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, untuk memberikan arahan dalam penelitian ini, maka dikemukakan pokok permasalahan yaitu **“Bagaimana Kinerja Organisasi Bidang Pengelolaan Aset Daerah Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang dalam pengelolaan aset tetap?”**

1.3 Tujuan

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mendeskripsikan kinerja organisasi pada Bidang Pengelolaan Aset Daerah Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang dalam pengelolaan aset tetap.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

- a. Menambah pengetahuan tentang kinerja organisasi publik sehingga memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan Ilmu Administrasi Publik.
- b. Sebagai bahan referensi dan pertimbangan bagi peneliti maupun mahasiswa lain untuk melakukan penelitian secara lebih mendalam mengenai kinerja organisasi.

1.4.2 Kegunaan Praktis

- a. Bagi peneliti, berguna sebagai bentuk penerapan atau aplikasi dari Ilmu yang telah didapat dalam bangku perkuliahan. Di dalam hal ini Ilmu Administrasi Publik.
- b. Bagi Instansi Pemerintahan, berguna sebagai bahan masukan untuk menganalisis kinerja organisasi yang telah dilakukan dalam rangka pencapaian visi dan dapat digunakan sebagai salah satu pertimbangan dalam pengambilan keputusan.
- c. Bagi Masyarakat, berguna sebagai informasi kepada masyarakat.

1.5 Kajian Pustaka

1.5.1 Kajian Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu ini menjadi salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian sehingga penulis dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Dari penelitian terdahulu, penulis tidak

menemukan penelitian dengan judul yang sama seperti judul penelitian penulis. Namun penulis mengangkat beberapa penelitian sebagai referensi dalam memperkaya bahan kajian pada penelitian penulis. Berikut merupakan penelitian terdahulu berupa beberapa jurnal terkait dengan penelitian yang dilakukan penulis, yaitu :

1. Rujukan penelitian pertama yaitu jurnal skripsi Mercy Priciliamahasiswa Universitas Sam Ratulangi pada tahun 2013 dengan judul “Kinerja Dinas Pendapatan Daerah Dalam Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah di Kota Bitung”. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana kinerja dari Dinas Pendapatan Daerah dalam pengelolaan Pendapatan Asli Daerah, yang terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan dan Pendapatan Daerah lain-lain yang sah. Dari penelitian diketahui kinerja organisasi dihitung dengan membandingkan target dan realisasi. Secara umum kinerja organisasi tersebut diukur dari kinerja keuangan dengan menggunakan Rasio Efektifitas dan Rasio Efisiensi.
2. Rujukan penelitian kedua yaitu jurnal skripsi Riska Rahmawati mahasiswa Universitas Diponegoro pada tahun 2014 dengan judul “Analisis Kinerja Organisasi Seksi Pendapatan Lain-Lain Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Pematang”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kinerja DPPKAD Kabupaten Pematang pada seksi pendapatan lain-lain berkaitan dengan adanya pengalihan PBB. Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa kinerja seksi pendapatan lain-lain dinyatakan

cukup baik. Hal ini digamabarkan kinerja organisasinya berdasarkan dimensi produktivitas, dimensi orientasi kualitas layanan terhadap pelanggan, dimensi responsivitas, dimensi responsibilitas dan dimensi akuntabilitas.

3. Rujukan penelitian selanjutnyayaitu jurnal skripsi Hafni Khairunnisa mahasiswi Universitas Sebelas Maret pada tahun 2010 dengan judul“Kinerja Dinas Pendapatan, PengelolaanKeuangan Dan Aset Daerah dalamPengelolaan Aset Daerah(Studi Kasus di Pemerintah Kabupaten Boyolali)”. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui bagaimana kinerja DPPKAD Kabupaten Boyolali dalam pengelolaan aset keuangan. Secara umum kinerja DPPKAD Kabupaten Boyolali dalam pengelolaan aset lancar belum dapat dikatakan baik dan masih belum optimal, hal ini dapat dilihat berdasarkan indikator yang digunakan dalam penilaian kinerja seperti akuntabilitas, transparansi, ekonomi, efisiensi dan efektifitas. Permasalahan seperti kurangnya keterbukaan informasi tentang aset lancar kepada publik, SDM banyak yang masih belum bisa mengoperasikan komputer, lemahnya koordinasi DPPKAD dengan SKPD-SKPD sehingga pengumpulan laporan keuangan seringkali terlambat, kurangnya pengawasan terhadap SKPD yang memiliki piutang. Beberapa hal yang perlu dilakukan oleh DPPKAD antara lain dengan memberikan pelatihan operasional komputer yang berkesinambungan kepada pegawai, lebih meningkatkan koordinasi dengan SKPD-SKPD dalam hal pengumpulan laporan keuangan setiap tahun, peningkatan pengawasan terhadap SKPD yang memliki piutang.

Dari beberapa hasil penelitian tersebut kinerja organisasi bisa dilihat dari dimensi seperti akuntabilitas, transparansi, efisiensi dan efektifitas.

1.5.2 Administrasi Publik

Herbert A.Simon didalam buku Teori administrasi publik (Pasolong, 2007 : 17) mengatakan bahwa teori administrasi pada hakikatnya menyangkut batas-batas aspek perilaku manusia yang rasional dan tidak rasional.Nicholas Henry dalam buku teori administrasi publik (Pasolong, 2007:17) mendefinisikan administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek dengan tujuan mempromosi pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial.

Dapat dikatakan bahwa Teori Administrasi Publik adalah serangkaian konsep yang berhubungan dengan kepublikan yang telah diuji kebenarannya melalui riset, dalam hal pencapaian tujuan secara efektif dan efisien.

1.5.3 Paradigma Administrasi Publik

Pada dasarnya perkembangan suatu ilmu dapat ditelusuri melalui perubahan paradigmanya. Dalam perkembangan bidang ilmu administrasi publik tumbuh dan dikenal sejumlah “paradigma” yang menggambarkan adanya perubahan-perubahan dan perbedaan-perbedaan dalam tujuan, teori, dan metodologi serta nilai-nilai yang mendasari. Dalam ilmu administrasi publik terdapat beberapa kelompok paradigma utama yang diyakini untuk dapat diterapkan dalam suatu

negara ke lingkungan pemerintahannya masing-masing. Berikut adalah paradigma Administrasi Publik :

1.5.3.1 Paradigma *Old Public Administration*

Nicholas Henry mengemukakan lima pergeseran paradigma administrasi publik pada masa *Old Public Administration* (dalam Sedarmayanti, 2009: 19) :

1) Paradigma Dikotomi antara Politik dan Administrasi

Paradigma dikotomi antara politik dan administrasi publik dengan tokohnya Frank L. Goodnow dan Leonard D.White. Goodnow dalam "politics and administration" (1990) mengungkapkan bahwa politik harus memusatkan perhatian kepada kebijakan atau ekspresi kehendak rakyat, administrasi berkenaan dengan pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau kehendak rakyat tersebut. Pemisahan antara politik dan administrasi diartikan sebagai pemisahan antara legislatif dan eksekutif. Paradigma ini menekankan bahwa administrasi harus dilihat sebagai sesuatu yang bebas nilai, diarahkan untuk mencapai nilai efisiensi dan ekonomi dari "government bureaucracy".

2) Paradigma Prinsip-prinsip Administrasi Negara

Prinsip-prinsip administrasi memperkenalkan prinsip administrasi sebagai fokus administrasi negara. Prinsip-prinsip tersebut dituangkan dalam beberapa aspek seperti *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, and budgeting* (POSDCORB) yang dapat

diterapkan dimana saja, termasuk di organisasi publik. Maka dari itu lokus administrasi publik tidak diungkap dengan jelas.

3) Paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik

Morstein Marx editor buku “Element of Public Administration”(1946) mempertanyakan pemisahan politik dan administrasi sebagai sesuatu yang tidak mungkin atau tidak realistis, sementara Herbert Simon mengarahkan kritik kepada ketidakkonsistenan prinsip administrasi, dan menilai prinsip tersebut tidak berlaku universal. Administrasi publik bukan bebas nilai atau berlaku di mana saja, tetapi selalu dipengaruhi nilai spesifik. Paradigma ini menganggap administrasi publik sebagai ilmu politik, lokusnya birokrasi pemerintahan, fokusnya menjadi kabur karena prinsip administrasi publik mengandung banyak kelemahan.

4) Paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi

Prinsip manajemen yang pernah populer dikembangkan, berfokus antara lain: perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern (seperti: metode kuantitatif, analisis system, operation research, econometrics). Dua arah perkembangan mulai terjadi yaitu perkembangan ilmu administrasi murni yang didukung oleh psikologi sosial, dan perkembangan kebijakan publik.

5) Paradigma Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi Publik.

Dalam paradigma ini terdapat sedikit kemajuan dalam menggambarkan lokus dari bidang administrasi publik atau dalam menentukan apa relevansi

kepentingan umum, urusan umum, dan penentuan kebijakan umum bagi para ahli administrasi negara. Dalam paradigma ini, fokus dan lokusnya sudah jelas. Fokusnya adalah teori-teori organisasi, *public policy* dan teknik administrasi ataupun manajemen yang sudah maju, sedangkan lokusnya ialah pada birokrasi pemerintahan dan persoalan-persoalan masyarakat. Fokus lebih spesifik dari administrasi negara baru meliputi usaha mengorganisasikan, menggambarkan, mendesain, atau membuat organisasi berjalan ke arah kinerja yang optimal, yang dilaksanakan dengan pengembangan sistem desentralisasi dan organisasi demokratis yang responsif dan partisipatif (dalam Sedarmayanti, 2009:9).

Berdasarkan fokus dan lokus yang telah dijelaskan dalam paradigma ini, penelitian ini memiliki fokus yaitu menganalisis kinerja organisasi yang berkaitan dengan manajemen organisasi publik, teknik administrasi dan teori organisasi. Sedangkan lokus dari penelitian ini adalah Bidang Pengelolaan Aset di Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang.

1.5.3.2 Paradigma *New Public Management*

Perkembangan paradigma administrasi publik klasik dimulai ketika awal kelahiran dari administrasi publik itu sendiri serta banyak tantangan yang dilalui pada masa itu. Lambat laun muncul paradigma lain yaitu Paradigma *New Public Management* (NPM) yang muncul tahun 1980-an dan menguat tahun 1990-an sampai sekarang. Prinsip dasar paradigma NPM adalah menjalankan administrasi negara sebagaimana menggerakkan sektor

bisnis. Strategi ini perlu dijalankan agar birokrasi model lama yang lamban, kaku dan birokratis dapat dirubah sesuai tantangan era globalisasi. Vigoda dalam Pasolong (2011: 34) mengungkapkan ada tujuh prinsip dalam paradigma *New Public Management* 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 tinggi.
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.

1.5.3.3 Paradigma *New Public Service*

Paradigma NPM dalam penerapannya menimbulkan berbagai kritikan dan tantangan, sebagai usaha kritikan terhadap paradigma *New Public Management* yang dirasa belum memberikan dampak kesejahteraan dan malah menyebarkan ketidakadilan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat, selanjutnya muncul Paradigma *New Public Service* pada tahun 2003 atau kurang lebih sepuluh tahun kemudian. Masyarakat harusnya dianggap sebagai warga negara dan bukannya pelanggan atau customer yang diusung oleh paradigma *New Public Management*. J. V. Denhardt dan R. B. Denhardt dalam Sedarmayanti (2009: 24) menyarankan untuk meninggalkan prinsip

administrasi klasik dan *Reinventing Government* atau NPM beralih ke prinsip *New Public Service* yang lebih diarahkan pada nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan, dan pelayanan untuk kepentingan publik sebagai norma mendasar lapangan administrasi publik. Paradigma *New Public Service* memuat ide pokok sebagai berikut :

- a) *Serve Citizen, Not Customer*
- b) Kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog mengenai pembagian nilai yang berasal dari kumpulan kepentingan individu. Oleh karena itu, aparatur pelayanan publik tidak hanya melayani kepentingan pelanggan saja (*customer*), melainkan lebih terfokus pada membangun kepercayaan dengan warga negara.
- c) *Seek the Public Interest*
- d) Administrasi publik harus dapat membangun sebuah kebersamaan, membagi gagasan dari kepentingan publik dan tidak memecahkan suatu permasalahan atas dasar pilihan-pilihan individu.
- e) *Value Citizenship Over Entrepreneurship*
- f) Kepentingan publik harus lebih diprioritaskan sebagai bentuk komitmen dari aparatur pelayanan publik dan warga negara dapat melakukan kontribusi yang lebih dibandingkan dengan manajer swasta berorientasi pada profit
- g) *Think Strategically, Act Democratically*

- h) Nilai ini merupakan pertemuan antara kebijakan dan program agar bisa dicapai secara lebih efektif serta berhasil secara bertanggung jawab sesuai dengan proses yang ada.
- i) *Recognized that Accountability Is Not Simple*
- j) Aparatur pelayanan publik seharusnya menaruh perhatian lebih pada pasar dengan tetap mengikuti aturan, norma, nilai, standar, dan kepentingan masyarakat.
- k) *Serve Rather than Steer*
- l) Nilai kepemimpinan yang mendasar di sini ialah membantu warga dalam memepertemukan kepentingan yang menjadi bagian mereka dibandingkan sebagai pengontrol atau pengendali masyarakat.
- m) *Value People, Not Just Productivity*
- n) Kegiatan dalam organisasi akan lebih sukses apabila dikelola secara bersama dan mendasarkan dalam diri seorang pemimpin agar tetap bersikap baik pada semua orang.

Berkaitan dengan permasalahan yang diambil, maka fokus paradigma yang digunakan adalah paradigma *New Public Service*. Sesuai dengan penjabaran paradigma di atas yang menyebutkan bahwa paradigma *New Public Service* lebih berorientasi pada masyarakat sebagai kelompok yang harus dilayani bukan para birokrasi yang justru meminta untuk dilayani. Selain itu pelayanan yang dilakukan juga tidak berdasarkan orientasi pada pelanggan yang mengutamakan pada masyarakatnya yang mampu membayar lebih tinggi

namun orientasi pelayanan kepada kepentingan semua masyarakat dan menyamaratakan kedudukan masyarakat secara umum.

Penelitian ini memiliki fokus untuk menganalisis kinerja organisasi. Fokus tersebut juga berkaitan dengan manajemen organisasi publik, teknik administrasi dan teori organisasi. Sedangkan lokus dari penelitian ini adalah Bidang Pengelolaan Aset Daerah di Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang. Paradigma *New Public Service* menitikberatkan orientasi pelayanan lebih kepada kepentingan semua masyarakat dan menyamaratakan kedudukan masyarakat. Melihat hal tersebut, sama seperti kondisi yang seharusnya ada di instansi publik seperti Bidang Pengelolaan Aset Daerah di Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang, dimana orientasi dari tujuan organisasi ini ialah pengelolaan aset tetap yang efektif dan efisien, pelayanan aset tetap daerah kepada masyarakat dan lain sebagainya.

1.5.4 Organisasi

Manusia adalah makhluk sosial yang cenderung untuk hidup bermasyarakat serta mengatur dan mengorganisasi kegiatannya dalam mencapai suatu tujuan. Manusia dalam kehidupan sehari-hari tidak akan lepas dari apa yang disebut organisasi. Organisasi merupakan elemen penting dalam kehidupan manusia karena dapat membantu kita dalam mengerjakan berbagai hal dan kegiatan-kegiatan yang dapat sulit tercapai apabila kegiatan tersebut dikerjakan secara individu. Dari sudut pandang administrasi dan manajemen, dalam setiap organisasi selalu ada seseorang atau beberapa orang yang bertanggungjawab

untuk mengkoordinasikan sejumlah orang yang bekerjasama dengan segala aktivitasnya dan fasilitasnya.

Menurut Luther Gulick dalam (Inu Kencana Syafiie, 2006:52) mengungkapkan organisasi adalah sebagai suatu alat saling berubung satuan-satuan kerja yang memberikan mereka kepada orang-orang yang ditempatkan dalam struktur kewenangan. Jadi demikian pekerjaan dapat dikoordinasikan oleh perintah atasan kepada para bawahan yang menjangkau dari puncak sampai ke dasar dari seluruh badan usaha.

Barnard dalam (Miftah Thoha, 2008:167), organisasi adalah suatu sistem kegiatan-kegiatan yang terkoordinasi secara sadar, atau suatu kekuatan dari dua manusia atau lebih. Chester Barnard dalam (Miftah Thoha, 2008:167) yang menyebutkan mengenai unsur kekayaan (property) suatu organisasi yaitu sebagai berikut :

1. Organisasi terdiri dari serangkaian kegiatan yang dicapai lewat suatu proses kesadaran, kesengajaan, dan koordinasi yang bersasaran.
2. Organisasi merupakan kumpulan dari orang-orang untuk melakukan kegiatan yang bersasaran tersebut.
3. Organisasi memerlukan adanya komunikasi, yakni suatu hasrat dari sebagian anggotanya untuk mengambil bagian dalam pencapaian tujuan bersama dengan anggota-anggota lainnya. Dalam hal ini ada penekanan peranan seorang dalam organisasi, diantaranya ada sebagian anggota yang harus diberi informasi atau dimotivasi, dan sebagian lainnya yang harus membuat keputusan.

Dari definisi-definisi tersebut kesimpulannya bahwa organisasi merupakan:

- a. Wadah atau tempat terselenggaranya administrasi.
- b. Tempat terjadinya berbagai hubungan antar individu maupun kelompok, baik dalam organisasi itu sendiri maupun keluar.

Suatu organisasi pasti memiliki tujuan yang ingin dicapai oleh anggota organisasi atau yang biasa dikatakan sebagai bawahan dan atasan yang memiliki tugas untuk dapat mencapai tujuan sesuai dengan visi organisasi. Sehingga, dibutuhkan adanya kinerja yang baik di dalam organisasi untuk mendorong kemampuan dan keberjalanan organisasi. Begitupun Badan Keuangan Daerah sebagai suatu organisasi Publik di Kabupaten Semarang yang mempunyai visi “Terselenggaranya pendapatan dan pengelolaan keuangan dan aset daerah yang efisien dan efektif berdaya guna dan berhasil guna, transparan dan akuntabel dalam rangka pelaksanaan pembangunan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat”.

1.5.5 Manajemen Publik

1.5.5.1 Konsep Manajemen

Hakikatnya manajemen memiliki arti yaitu cara pengelolaan atau pengendalian sumber daya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh suatu organisasi. Stoner dan Wankel dalam (Pasolong, 2007 : 82) menyatakan bahwa manajemen secara harfiah adalah proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian upaya anggota organisasi dan penggunaan

seluruh sumber daya organisasi lainnya demi tercapainya tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Shafritz dan Russel dalam (Pasolong, 2007:82), menyatakan bahwa manajemen berkenaan dengan orang yang bertanggungjawab menjalankan suatu organisasi, dan proses menjalankan organisasi itu sendiri yaitu pemanfaatan sumber daya seperti orang dan mesin untuk mencapai tujuan organisasi.

Sesuai dengan pendapat para ahli di atas, dapat disimpulkan manajemen adalah suatu serangkaian proses tugas, dari perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan yang dibuat oleh suatu organisasi guna mencapai tujuan. Seperti yang ditulis penulis dalam analisis kinerja organisasi Bidang Pengelolaan Aset Daerah BKUD, didalam menjalankan sebuah organisasi dibutuhkan manajemen yang terdiri dari *Planning, Organizing, Actuating, Controlling* yang baik agar perencanaan dapat terlaksana dan sesuai dengan tujuan yang diinginkan.

1.5.5.2 Manajemen Publik

Pada dasarnya manajemen publik adalah manajemen atau pengelolaan pada suatu instansi pemerintah. Overman dalam (Pasolong,2011:83) mengemukakan bahwa manajemen publik bukanlah "*scientific management*", meskipun sangat dipengaruhi oleh "*scientific management*". Manajemen bukanlah *policy analysis*", bukanlah juga administrasi publik, merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi "*rational-instrumental*" pada suatu pihak, dan orientasi politik kebijakan dipihak lain. Manajemen publik 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 di sisi lain.

Berdasarkan pendapat tersebut, OTT, Hyde, dan Shafritz dalam (Pasolong, 2011:83) mengemukakan bahwa manajemen publik dan kebijakan publik merupakan dua bidang administrasi publik yang tumpang tindih. Wilson dalam (Keban, 2008:100) meletakkan empat prinsip dasar bagi studi administrasi publik yang mewarnai manajemen publik sampai sekarang, yaitu:

1. Pemerintah sebagai setting utama organisasi
2. Fungsi eksekutif sebagai fokus utama
3. Pencarian prinsip-prinsip dan teknik manajemen yang lebih efektif sebagai kunci pengembangan kompetensi administrasi, dan
4. Metode perbandingan sebagai suatu metode studi dan pengembangan bidang administrasi publik.

Manajemen publik merupakan proses menggerakkan sumber daya manusia dan non manusia berdasarkan perintah suatu kebijakan publik. Terdapat beberapa unsur dalam manajemen publik seperti manajemen keuangan publik, manajemen sumber daya manusia, dan manajemen informasi. Di dalam sebuah manajemen informasi, seorang pemimpin dituntut mampu mengelola data dan informasi bagi kebutuhan perencanaan, pengambilan keputusan, penilaian kinerja, sistem monitoring, dan pengendalian. Data yang diperoleh harus disimpan secara teratur agar mudah didapatkan ketika dibutuhkan. Pengelolaan informasi dalam manajemen publik merupakan salah

satu hal yang penting karena menentukan keberhasilan suatu organisasi. Ada juga pendekatan yang disampaikan Henry Mintzberg dalam (Keban, 2008:104) bahwa:

“Selama ini telah berkembang beberapa model antara lain model mesin, *network*, kontrol kinerja, virtual, dan control normative, yang pembedaannya dapat dilihat dari peran yang dimainkan oleh para manajer publik.”

Badan Keuangan Daerah (BKUD) sebagai organisasi publik di tingkat Kabupaten Semarang sudah seharusnya menjalankan manajemen publik secara efektif dan efisien, serta berorientasi pada masyarakat. Kepala Dinas, Kepala Bidang, dan Kepala Seksi sesuai dengan garis hirarki dan kewenangannya harus selalu mengawasi bawahan untuk konsisten mengikuti peraturandan standar tertentu. Untuk dapat mengawasinya diperlukan suatu kontrol kinerja yang dilihat dari pencapaian atas target yang telah ditentukan, dan meminta pertanggungjawaban atas hasil yang dicapai. Maka dari itu kinerja merupakan bagian penting dari suatu manajemen publik.

1.5.6 Kinerja

Istilah kinerja merupakan terjemahan dari kata *performance* yang dapat diartikan sebagai penampilan, unjuk kerja atau prestasi. Dalam kamus besar Bahasa Indonesia dinyatakan bahwa kinerja berarti: (1) sesuatu yang dicapai, (2) prestasi yang diperlihatkan, (3) kemampuan kerja. Bernardin menyatakan bahwa kinerja merupakan catatan hasil diproduksi (dihasilkan) atas fungsi pekerjaan tertentu atau aktivitas-aktivitas selama periode waktu tertentu. (dalam Sudarmanto, 2009:8)

Suatu organisasi dibentuk dalam usahanya untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang telah direncanakan. Tujuan sebagai sesuatu yang diharapkan organisasi untuk dicapai. Suatu organisasi dibentuk untuk mencapai tujuan bersama. Pencapaian tujuan organisasi menunjukkan hasil kerja atau prestasi kerja organisasi dan menunjukkan bagaimana kinerja atau performa organisasi dapat tercapai. Seperti halnya masalah yang dihadapi Bidang Pengelolaan Aset di BKUD Kabupaten Semarang, akan bisa terselesaikan apabila di dalam organisasi ditumbuhkan prinsip-prinsip kinerja yang baik, misalnya menumbuhkan prinsip kejujuran, bertanggung jawab, dan kerjasama dalam menjalankan tugas. Pada penelitian ini, peneliti mengambil satu pokok pembahasanyakni kinerja organisasi.

1.5.6.1 Kinerja Organisasi

Dalam suatu organisasi sumber daya manusia memiliki pengaruh pada hasil kinerja organisasi, maka dibutuhkan seorang pemimpin untuk membawa organisasi mencapai hasil kinerja organisasi yang memuaskan. Kinerja organisasi selalu menjadi isu aktual di dalam suatu organisasi, hal ini dikarenakan kinerja merupakan kunci apakah organisasi tersebut efektif dan efisien dalam mencapai tujuannya. Kinerja organisasi tidak hanya sekedar hasil pekerjaan namun tetap mengutamakan proses kerja, hasil yang dicapai, apa yang dikerjakan dan bagaimana mengerjakannya serta hasil akhir yang dirasakan masyarakat.

Kinerja organisasi merupakan produk dari banyak faktor, termasuk struktur organisasi, pengetahuan, sumber daya, posisi strategis, tujuan, dan integrasi (Wibowo, 2007:106). Menurut Yeremias T. Keban dalam bukunya yang berjudul “Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik”, kinerja insitusi atau yang lebih dikenal dengan kinerja organisasi berkenaan dengan sampai sejauh mana suatu organisasi telah melaksanakan semua kegiatan pokok sehingga tercapainya visi dan misi dari organisasi tersebut.

Menurut pendapat Swanson dan Halton III dalam (Keban, 2008:211) mengemukakan, kinerja dibagi atas tiga tingkatan yaitu kinerja organisasi, kinerja proses, dan kinerja individu. Kinerja organisasi mempertanyakan apakah tujuan atau misi suatu organisasi telah sesuai dengan kenyataan kondisi atau faktor ekonomi, politik, dan budaya yang ada, apakah memiliki kepemimpinan, modal dan infrastruktur dalam mencapai misinya, dan apakah kebijakan, budaya, sistem insentifnya mendukung pencapaian kinerja yang diharapkan. Menurut Wibawa dan Atmosudirdjo mengemukakan kinerja organisasi adalah sebagai efektivitas organisasi secara menyeluruh untuk kebutuhan yang ditetapkan dari setiap kelompok yang berkenaan melalui usaha-usaha yang sistemik dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus menerus untuk meningkatkannya secara efektif (dalam Pasolong, 2011:176).

Berdasarkan yang telah dikemukakan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kinerja organisasi merupakan pencapaian hasil dari apa yang sudah ditetapkan dalam suatu organisasi. Kinerja organisasi erat kaitannya dengan

pencapaian tujuan organisasi, perencanaan organisasi, serta manajemen yang ada dalam organisasi tersebut. Penelitian ini berfokus pada kinerja organisasi dan berlokus di organisasi publik. Peneliti akan mendeskripsikan bagaimana kinerja organisasi Bidang Pengelolaan Aset Daerah pada Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang dalam pengelolaan aset tetap berdasar indikator kinerja organisasi,.

1.5.6.2 Pengukuran Kinerja Organisasi

Pengukuran kinerja merupakan suatu proses mencatat, mengukur pencapaian yang telah dilaksanakan. Melihat sejauh mana ketercapaian kinerja suatu organisasi akan selalu terkait dengan ukuran atau standar kinerja yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja yang dicapainya. Terkait dengan ukuran atau standar kinerja, David Devries dalam (Sudarmanto, 2009:10) menyatakan bahwa :

“ pengukuran kinerja terdapat 3 (tiga) pendekatan yaitu :

1. Pendekatan Personality Trait, yaitu dengan mengukur kepemimpinan inisiatif dan sikap.
2. Pendekatan Prilaku, yaitu dengan mengukur unpan balik, kemampuan presentasi, respons terhadap komplain pelanggan.
3. Pendekatan hasil, yaitu dengan mengukur kemampuan produksi, kemampuan menyelesaikan produk sesuai jadwal dan peningkatan produksi / penjualan.”

Mardiasmo menjelaskan bahwa *Value for money* merupakan inti pengukuran kinerja pada organisasi pemerintah (Mardiasmo, 2004:127). Kinerja pemerintah tidak dapat dinilai dari sisi output yang dihasilkan saja, akan tetapi harus mempertimbangkan input, output, dan outcome secara

bersama-sama. Mardiasmo membagi indikator *value for money* menjadi dua bagian, yaitu: (1) indikator alokasi biaya (ekonomi dan efisiensi), dan (2) indikator kualitas pelayanan (efektivitas) (Mardiasmo, 2004:130-131). Dari pernyataan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengukuran atau penilaian kinerja menurut Mardiasmo terdiri atas dua indikator yaitu efisiensi dan efektivitas.

Bastian dalam (Tangkilisan, 2005:175-176) juga menyatakan bahwa ada tiga indikator yang umumnya digunakan sebagai ukuran kinerja organisasi, yaitu :

1. Efisiensi, yaitu hubungan antara *input* dan *output*, di mana penggunaan barang dan jasa dibeli oleh organisasi untuk mencapai *output* tertentu.
2. Efektivitas, yaitu hubungan antara *output* dan tujuan, di mana efektivitas diukur berdasarkan seberapa jauh tingkat *output*, kebijakan, dan prosedur dari organisasi mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
3. Ekonomis, yaitu hubungan antara pasar dan *input*, di mana pembelian barang dan jasa dilakukan pada kualitas yang diinginkan dan harga terbaik yang dimungkinkan.

Dari pendapat-pendapat tersebut, maka untuk menilai kinerja organisasi Bidang Pengelolaan Aset Daerah dalam pengelolaan aset tetap dapat menggunakan indikator efisiensi dan efektivitas. Untuk menilai kinerja organisasi Bidang Pengelolaan Aset Daerah BKUD dalam pengelolaan aset tetap tidak hanya berdasarkan efisiensi dan efektivitas, tetapi juga penilaian

dan pengukuran kinerja organisasi sektor publik secara luas harus mencakup pertanggungjawaban.

Akuntabilitas adalah suatu kemampuan suatu organisasi mengimplementasikan kebijakan dan kegiatan secara konsisten dengan kehendak masyarakat yaitu tidak hanya pada pencapaian target organisasi tetapi juga sasaran yakni masyarakat (Dwiyanto, 2002: 49). Akuntabilitas suatu organisasi dapat dilakukan dengan survey terhadap penilaian masyarakat.

Selain akuntabilitas, penilaian kinerja dalam penelitian ini dapat dinilai dengan menggunakan indikator transparansi. Abdul Halim menjelaskan bahwa transparansi dilakukan pada saat proses anggaran dimana proses anggaran mulai dari perencanaan sampai pertanggungjawaban, disosialisaikan pada publik sehingga ada mekanisme atau kegiatan yang memberikan kesempatan kepada publik di daerah untuk mencermati, mengkritisi atau mengevaluasi rincian alokasi penggunaan dana dalam APBD untuk setiap sektor atau kegiatan pembangunan (Abdul Halim, 2007:58). Mardiasmo menjelaskan bahwa transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah diartikan sebagai keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat (Mardiasmo, 2004:30).

Dimensi yang dapat digunakan untuk melakukan penilaian terhadap kinerja organisasi Bidang Pengelolaan Aset Daerah dalam pengelolaan aset tetap yaitu Akuntabilitas, Efisiensi, Transparansi, dan Efektivitas yang dipaparkan sebagai berikut :

a) Transparansi.

Transparansi adalah prosedur/tatacara, penyelenggaraan pemerintahan dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta (Ratminto & Winarsih, 2005 :182). Mardiasmo menjelaskan bahwa transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah diartikan sebagai keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat (Mardiasmo,2004 : 30).

b) Akuntabilitas.

Akuntabilitas merupakan suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pemerintahan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh stake holders, seperti nilai dan norma yang berkembang di masyarakat (Ratminto & Winarsih, 2005:181). Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk ini, perumusan kebijakan, bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertical maupun horizontal dengan baik (Mardiasmo, 2004:29).

Akuntabilitas dalam pengelolaan aset daerah, adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses dari perencanaan, pengadaan, penggunaan, sampai dengan penghapusan harus benar-benar dapat

dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Akuntabilitas merujuk pada kemampuan suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan dan kegiatan secara konsisten dengan kehendak masyarakat yaitu tidak hanya pada pencapaian target organisasi tetapi juga sasaran yakni masyarakat.

c) Efisiensi

Efisiensi berarti penggunaan dana masyarakat (public money) tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (Mardiasmo, 2004:105). Efisiensi adalah kemampuan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan dengan benar (Handoko, 2009:7). Ini merupakan konsep matematik, atau merupakan perhitungan *ratio* antara keluaran (output) dan masukan (input). Penjelasan lain dari efisiensi seperti dijelaskan Ratminto dan Winarsih, *efficiency* atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik (Ratminto dan Winarsih, 2005:174).

Dari definisi-definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa efisiensi adalah kemampuan untuk bekerja dengan baik dan menghasilkan hasil yang baik dengan menggunakan sumber daya yang ada dengan cara yang paling efektif. Efisien berarti setiap pekerjaan atau tugas dapat dikerjakan dengan cara yang baik, benar, dan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan. Efisiensi dapat dicapai jika aset tetap dapat dikelola dan digunakan dengan tepat dan sesuai dengan kebutuhan.

d) Efektivitas

Efektivitas merupakan kemampuan untuk memilih tujuan yang tepat untuk pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas berarti penggunaan anggaran harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik (Mardiasmo, 2002:105).

Menurut Peter Drucker dalam (Handoko, 2009:7), efektivitas adalah melakukan pekerjaan dengan benar (*doing the right things*), sedangkan efisiensi adalah melakukan pekerjaan dengan benar (*doing thing right*). Efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi. Akan tetapi pencapaian tujuan ini harus juga mengacu pada visi organisasi (Ratminto dan Winarsih, 2005:179).

Peneliti mengambil empat indikator untuk mengukur kinerja organisasi dikarenakan, akuntabilitas, efisiensi, transparansi, dan efektivitas adalah komponen yang penting untuk dikaitkan dengan permasalahan pengelolaan aset tetap yang ada pada Bidang Pengelolaan Aset Daerah Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang, mengingat visi organisasinya yang belum tercapahi sepenuhnya.

1.5.7 Pengelolaan Aset Daerah

Pengelolaan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari katadasar *kelola* yang berarti mengendalikan; menyelenggarakan (pemerintahan, dsb) atau mengurus. Pengelolaan sendiri diartikan sebagai proses, cara, perbuatan,

mengelola; proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain; proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi; proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.

Pengelolaan aset daerah dapat diartikan sebagai proses menyelenggarakan dengan mengerahkan segenap usaha dan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan tertentu atau melaksanakan kegiatan tertentu. Dalam hal ini untuk melaksanakan kegiatan tertentu seperti penggunaan atau pemanfaatan aset daerah diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Mahmudi mengungkapkan untuk dapat disebut aset atau aktiva, suatu objek atau pos harus memenuhi karakteristik (Mahmudi, 2007 : 78), yaitu :

- a) Sumber daya ekonomi tersebut dikuasai atau dimiliki oleh pemerintah daerah.
- b) Sumber daya ekonomi tersebut mempunyai manfaat ekonomi yang cukup pasti di masa datang.
- c) Manfaat ekonomi di masa datang tersebut dapat diukur dengan tingkat kepastian yang masuk akal.
- d) Sumber daya ekonomi tersebut timbul karena transaksimasa lalu.

Aset dalam akuntansi disebut sebagai aktiva. Aktiva sendiri dapat dimasukkan dalam tiga kategori yaitu aktiva lancar, aktiva tetap, dan aktiva lain-lain (Arthur J.Keown, et all, 2008 : 36). Sedangkan Mahmudi membagi aset ke dalam empat jenis, yaitu aset lancar, investasi jangka panjang, aset tetap

dan aset lainnya (Mahmudi, 2007: 63). Abdul Halim mengklasifikasikan kelompok aset atau aktiva yaitu aktiva lancar, investasi jangka panjang, aktiva tetap, dana cadangan dan aktiva lain-lain (Abdul Halim, 2004:77). Dalam penelitian ini, penulis lebih memfokuskan pada pengelolaan aktiva tetap atau aset tetap.

Aktiva tetap adalah aktiva berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari satu periode akuntansi dan digunakan untuk penyelenggaraan kegiatan pemerintah dan pelayanan publik (Abdul Halim, 2004:78). Aktiva tetap dapat diperoleh dari dana yang bersumber dari sebagian atau seluruh APBD melalui pembelian, pembangunan, donasi dan pertukaran dengan aktiva lainnya. Andayani dalam buku “Akuntansi Sektor Publik” menjelaskan bahwa Aset tetap merupakan bagian utama aset pemerintah, termasuk aset tetap yang dimiliki oleh entitas pelaporan namun dimanfaatkan oleh entitas lainnya, misalnya instansi pemerintah lainnya, universitas, dan kontraktor serta hak atas tanah.

Menurut Andayani aktiva tetap merupakan aktiva yang bersifat jangka panjang dan aktiva tidak berwujud yang digunakan secara langsung atau tidak langsung untuk kegiatan pemerintah atau digunakan untuk masyarakat umum (Andayani, 2007 : 93-94). Aktiva tetap berwujud mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) dan bulan digunakan dalam kegiatan pemerintah. Agar diakui sebagai aset tetap, suatu aset harus berwujud dan memenuhi kriteria berikut :

- 1) Mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan.
- 2) Biaya perolehan aset dapat diukur secara handal.
- 3) Tidak dimaksudkan untuk dijual dalam operasi normal entitas.
- 4) Diperoleh atau dibangun dengan maksud untuk digunakan.
- 5) Pengakuan aktiva tetap sangat andal jika aset telah diterima atau diserahkan hak kepemilikannya atau pada saat penguasaannya berpindah.

Aset tetap antara lain terdiri atas : tanah, jalan dan jembatan, bangunan air (instalasi air minum, instalasi pengolahan bahan bangunan, jaringan air, jaringan listrik, dan lain-lain), gedung, mesin dan peralatan, kendaraan, perlengkapan (meliputi inventaris dan perlengkapan kantor, barang bercorak kesenian seperti lukisan, pahatan, tanda penghargaan, dan lain-lain), dan buku perpustakaan (Abdul Halim, 2004:78-79).

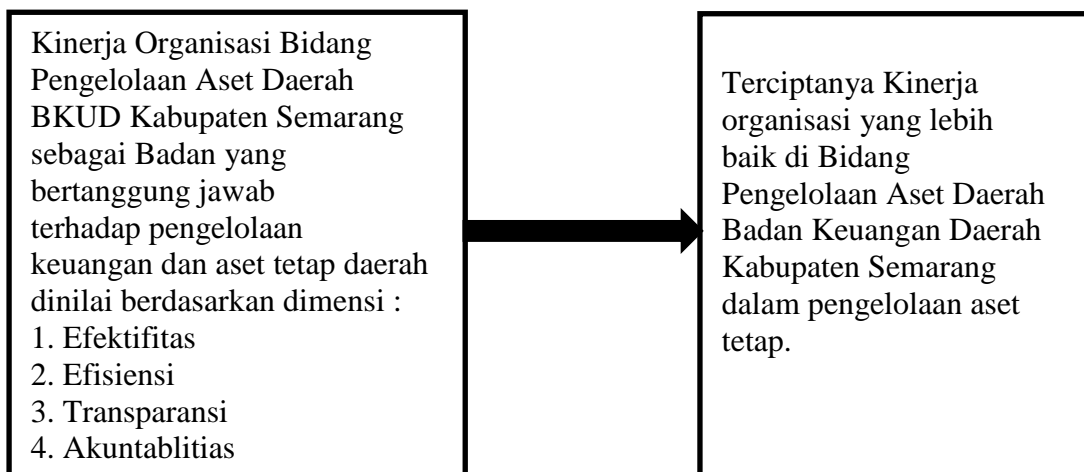
1.6 Kerangka Pemikiran

Badan Keuangan Daerah (BKUD) merupakan Badan yang memiliki tugas pokok melaksanakan urusan pemerintah daerah di dalam pengelolaan keuangan dan aset daerah. Otonomi daerah menuntut kemandirian daerah dalam pengelolaan aset yang dimiliki daerah, baik aset lancar dan aset tetap. Dalam hal ini Kabupaten Semarang, sebagai salah satu daerah otonom maka Pemerintah Kabupaten Semarang juga dituntut untuk meningkatkan optimalisasi pengelolaan aset tetap. Namun dalam realitanya Pemerintah Kabupaten Semarang, dalam konteks ini Bidang Pengelolaan Aset Daerah

Badan Keuangan Daerah belum berhasil mengelola aset tetap secara optimal seperti aset tanah, kendaraan operasional dan peralatan operasional lainnya. Melihat kenyataan tersebut, maka kinerja dari Bidang Pengelolaan Aset Daerah Badan Keuangan Daerah (BKUD) Kabupaten Semarang dalam pengelolaan aset daerah didalam konteks ini dikhususkan pada aset tetap.

Penelitian ini mempunyai sebuah skema kerangka berpikir yaitu akan tercipta kinerja organisasi Bidang Pengelolaan Aset Daerah BKUD Kabupaten Semarang dalam pengelolaan aset tetap yang lebih baik jika dimensi efektifitas, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas dapat dilaksanakan secara optimal dalam keseluruhan rangkaian program kerja Bidang Pengelolaan Aset Daerah. Berikut adalah bagan skema kerangka berpikir :

Bagan 1.1 *pendukung*
Skema Kerangka Berpikir



1.7 Fenomena Penelitian

1.7.1 Kinerja Organisasi Bidang Pengelolaan Aset Daerah Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang dalam Pengelolaan Aset Tetap

Diartikan sebagai suatu tingkat pencapaian pelaksanaan tugas pada Bidang Pengelolaan Aset Daerah Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang, dalam mencapai visi, misi, dan sasaran organisasi tersebut, dimana pencapaiannya dipengaruhi oleh banyak faktor baik dari dalam maupun luar organisasi.

Kinerja organisasi pada Bidang Pengelolaan Aset Daerah Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang dalam pengelolaan aset tetap dilihat dari beberapa dimensi, yaitu :

1. Efektivitas, mencakup :
 - a. Kesesuaian program kegiatan yang dijalankan Bidang Pengelolaan Aset Daerah dengan target dan sasaran
 - b. Keberhasilan program kegiatan yang dijalankan Bidang Pengelolaan Aset Daerah
 - c. Kendala dan hambatan yang dihadapi Bidang Pengelolaan Aset Daerah dalam pengelolaan Aset Tetap

2. Akuntabilitas, mencakup :
 - a. Pertanggungjawaban Bidang Pengelolaan Aset Daerah
 - b. Hubungan timbal balik atau kerjasama Bidang Pengelolaan Aset Daerah

- c. Kesesuaian pelaksanaan tugas Bidang Pengelolaan Aset Daerah dengan peraturan dan kebijakan
3. Efisiensi, meliputi :
 - a. Perencanaan, pengadaan dan penggunaan aset tetap berkaitan dengan pencukupan kebutuhan daerah
 - b. Pemanfaatan aset tetap dan bentuk kegiatan yang dilakukan oleh Bidang Pengelolaan Aset Daerah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat
 4. Transparansi, mencakup :
 - a. Keterbukaan dalam penyampaian informasi tentang pengelolaan aset tetap daerah kepada publik
 - b. Upaya peningkatantransparansi dalam pengelolaan aset tetap daerah
 - c. Kendala dan hambatan yang dihadapi Bidang Pengelolaan Aset Daerahdalam melaksanakan transparansi

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Desain Penelitian

Di dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif. Menurut Bogdan dan Taylor, metodologi kualitatif adalah sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati (dalam Moleong, 2005:4).

Menurut Moleong sifat deskriptif merupakan salah satu karakteristik dari penelitian kualitatif, sehingga penelitian ini bersifat deskriptif dengan metode

penelitian kualitatif (Moleong, 2005:11). Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis dan akurat fakta dan karakteristik mengenai populasi atau mengenai bidang tertentu. Tipe Penelitian deskriptif, yaitu data yang dikumpulkan adalah berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka, hal itu disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif.

Penelitian ini bermaksud untuk mendeskripsikan kinerja organisasi pada Bidang Pengelolaan Aset Daerah Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang dalam pengelolaan aset tetap. Peneliti menganggap masalah yang akan dikaji cukup kompleks, sehingga dengan menggunakan metode kualitatif maka data yang diperoleh dari narasumber akan menghasilkan data deskriptif yang bersumber dari wawancara atau pengamatan langsung, selain itu peneliti memerlukan informasi lebih mendalam dengan memahami kondisi nyata dilapangan dan membandingkan dengan teori yang mendukung untuk dapat mendeskripsikan kinerja organisasi Bidang Pengelolaan Aset Daerah dalam pengelolaan aset tetap.

1.8.2 Situs Penelitian

Penelitian ini berlokasi di Kantor Badan Keuangan Kabupaten Semarang yang beralamat di Jalan Ahmad Yani Nomor 55 Ungaran, Jawa Tengah.

Lokus penelitian ini adalah pada Bidang Pengelolaan Aset Daerah di Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang. Pemilihan lokus tersebut didasarkan pada fenomena banyaknya permasalahan mengenai pengelolaan aset tetap, oleh karena itu peneliti berasumsi bahwa kinerja Bidang

Pengelolaan Aset Daerah masih belum maksimal, sehingga peneliti menentukan Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang, khususnya Bidang Pengelolaan Aset Daerah sebagai penyelenggara pengelolaan aset tetap untuk menjadi situs penelitian.

1.8.3 Subjek Penelitian

Penelitian ini membutuhkan beberapa narasumber yang selanjutnya disebut sebagai subyek penelitian (Moelong, 2005:132). Subyek penelitian atau yang biasa disebut dengan informan adalah orang-orang yang dapat dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian.

Pemilihan informan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Purposive*, yaitu teknik yang berdasarkan kepada karakteristik yang dimiliki oleh subjek yang dipilih karena ciri-ciri tersebut sesuai dengan tujuan penelitian yang akan dilakukan (Hediansyah, 2010:105). *Purposive* merupakan teknik pengambilan sampel sumber dan dengan pertimbangan tertentu. Pertimbangan tertentu ini, misalnya orang tersebut yang dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan, atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi objek atau situasi sosial yang diteliti (Sugiyono, 2014:218).

Informan yang dilibatkan dalam penelitian ini yaitu aparatur Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang khususnya Bidang Pengelolaan Aset Daerah yang terdiri dari berbagai posisi dan jabatan serta masyarakat selaku

pengguna layanan aset daerah. Berikut adalah identifikasi informan pada penelitian ini:

Tabel 1.2
Identifikasi Informan

| No | Informan | Jabatan / Pekerjaan |
|----|------------------------------|--|
| 1 | Petrus Triyono, S. Sos, M.Si | Kepala BidangPengelolaan Aset Daerah BKUD |
| 2 | Yuliadi Supriyono, SE | Kepala SubbidangInventarisasi dan Evaluasi Aset |
| 3 | Prayitno, SSTP, MM | Kepala SubbidangPemeliharaan dan Pemberdayaan Aset |
| 4 | Muslihah, S.Sos, MM | Kepala Subbidang Perencanaan Kebutuhan Aset |
| 5 | Gunawan | Staf Bidang Pengelolaan Aset Daerah BKUD |
| 6 | Agung | Karyawan Swasta (masyarakat pengguna layanan) |

1.8.4 Jenis Data

Di dalam penelitian ini, menggunakan jenis data berupa teks dan data yang berbentuk kata-kata. Data dalam bentuk teks didapat dari studi dokumentasi yang diambil dari catatan-catatan, dokumen-dokumen, resmi dari BKUD serta teori dari buku. Sedangkan data dalam bentuk kata-kata diperoleh dari hasil wawancara yang dilakukan dengan informan.

1.8.5 Sumber Data

Di dalam penelitian tentang Kinerja Organisasi Bidang Pengelolaan Aset Daerah ini menggunakan sumber data sebagai berikut :

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari sumbernya. Data primer dalam penelitian ini didapat melalui wawancara, dokumentasi dan pengamatan langsung dilapangan, dalam konteks ini berada di Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang bersifat mendukung pembahasan. Data ini diperoleh dari pihak lain, tidak langsung diperoleh oleh peneliti dari subjek penelitiannya. Data sekunder dalam penelitian ini didapat dari laporan-laporan publikasi organisasi, dokumentasi, buku, hasil studi, jurnal, serta dokumen-dokumen resmi Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang.

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini meliputi :

1. Observasi

Di dalam penelitian ini, peneliti dalam mengumpulkan data menggunakan teknik observasi partisipatif. Di dalam observasi ini, peneliti terlibat dengan kegiatan-kegiatan sehari-hari orang yang sedang diamati atau yang digunakan sebagai sumber data penelitian. Sambil melakukan pengamatan, peneliti ikut melakukan apa yang dikerjakan oleh sumber data, dan ikut

merasakan suka dukanya, dengan observasi partisipan ini maka data yang diperoleh akan lebih lengkap, tajam dan sampai mengetahui pada tingkat makna dari setiap perilaku yang nampak.

2. Wawancara

Di dalam penelitian ini, wawancara yang digunakan adalah wawancara mendalam, yaitu teknik pengumpulan data untuk mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam, sehingga peneliti akan mengetahui hal-hal yang lebih mendalam tentang partisipan dalam menginterpretasikan situasi dan fenomena yang terjadi, dimana hal ini tidak bisa ditemukan melalui observasi.

3. Dokumentasi

Dokumen bisa berbentuk tulisan dan gambar yang meliputi peraturan, kebijakan, catatan harian, biografi, sejarah kehidupan, dan foto.

4. Studi Pustaka

Teknik pengumpulan data dengan cara mencari informasi dari literatur dan buku yang relevan dengan topik penelitian

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu wawancara, observasi dan dokumentasi. Dalam hal ini peneliti menggunakan observasi terstruktur, karena peneliti langsung melakukan pengamatan ke lokasi penelitian yaitu Bidang Pengelolaan Aset Daerah BKUD Kabupaten Semarang. Selanjutnya dengan menggunakan teknik wawancara semiterstruktur dan terstruktur. Wawancara semiterstruktur digunakan peneliti agar dapat lebih

bebas melakukan wawancara dan wawancara terstruktur digunakan peneliti dengan tetap berpedoman pada *interview guide*. Selanjutnya dalam penelitian ini juga menggunakan teknik pengumpulan data dengan studi dokumentasi. Agar dapat mengumpulkan data-data yang valid dan objektif dalam penelitian ini diperlukan instrumen sebagai alat untuk mengumpulkan data. Instrumen dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri.

1.8.7 Analisis dan Interpretasi Data

Analisis data merupakan tahap pertengahan dari serangkaian tahap dalam sebuah penelitian yang mempunyai fungsi yang sangat penting (Herdiansyah, 2009:158). Penelitian yang dihasilkan harus melalui proses analisis data terlebih dahulu agar dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya. Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan dan bahan-bahan lain, sehingga dapat mudah dipahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain. Di dalam penelitian ini, analisis data yang digunakan sebagai berikut :

1. Reduksi Data (*Data Reduction*)

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya, dengan demikian data yang direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk pengumpulan data selanjutnya.

2. Penyajian Data (*Data Display*)

Langkah berikutnya setelah data direduksi, adalah menyajikan data. Penyajian data dapat dilakukan dalam bentuk uraian singkat atau dengan teks yang bersifat naratif, bagian, hubungan antar kategori dan sejenisnya, dengan menyajikan data maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami.

3. Verifikasi (*Verification / Conclusion Drawing*)

Langkah ketiga dalam analisis data kualitatif menurut Miles dan Huberman adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya, tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel, untuk menguatkan kesimpulan peran verifikasi sangat penting, karena dalam setiap penarikan kesimpulan yang diikuti proses verifikasi akan membantu suatu kesimpulan memiliki dasar kebenaran dalam menjawab permasalahan (dalam Sugiyono, 2009:252).

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu reduksi data, penyajian data (*data display*) dan verifikasi data. Peneliti mengecek ulang

dengan informan lain yang dirasa peneliti lebih mengetahui, kemudian data dihimpun berupa penyajian secara deskriptif atau naratif atas data yang telah dikategorikan dalam bentuk laporan yang sistematis untuk selanjutnya dianalisis. Kemudian peneliti mencari arti dan penjelasannya, lalu menyusun pola-pola hubungan tertentu yang mudah dipahami dan ditafsirkan. Data tersebut dihubungkan dan dibandingkan antara satu dengan lainnya sehingga mudah ditarik kesimpulan sebagai jawaban benar atas setiap permasalahan yang ada.

1.8.8 Kualitas Data/Keabsahan Data

Keabsahan data yang dimaksud untuk memperoleh tingkat kepercayaan yang berkaitan dengan seberapa jauh kebenaran hasil penelitian, mengungkapkan dan memperjelas data dengan fakta-fakta aktual dilapangan. Peneliti menggunakan teknik triangulasi untuk menguji keabsahan data yang digunakan. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu (Moleong, 2005:330).

Di dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik triangulasi dengan sumber, yang berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif. Hal itu dapat dicapai dengan cara sebagai berikut :

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara.
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang didepan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi.
3. Membandingkan keadaan dan perspektif seorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang lain seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, ataupun orang dalam pemerintahan.
4. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu.
5. Membandingkan data yang diperoleh dari informan dengan hasil observasi di lapangan dan dokumen-dokumen yang berkaitan.