BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Teori

1. Administrasi Publik

Administrasi merupakan salah satu perilaku manusia yang paling kuno dan menyebar luas sehingga peradaban-peradaban lama telah memanfaatkan metode administrasi untuk berbagai keperluan dalam mengatur wilayah dan penduduk, bisa dikatakan bahwa sejak manusia mengenal tulisan, maka sejak itu pula administrasi dikembangkan sebagai sarana mengatur pemerintah. Diawali dari melayani kebutuhan pemerintah, tidak mengherankan kalau ilmu administrasi lebih dekat pada sektor publik daripada sektor privat. Perkembangan ilmu, administrasi memberikan konstribusi terhadap ilmu administrasi publik yang terus mengalami perubahan terutama sejak tahun 1990-an. Administrasi publik yang semula dianggap sebagai konsep ekslusif yang berfokus kepada masalah efisiensi dan efektifitas telah bergeser menjadi konsep yang multidisipliner.

Awal perkembangannya kajian administrasi publik sangat erat kaitannya dengan Negara bahkan administrasi publik diidentikkan pula dengan brokrasi, sebagaimana dikatakan Henry (2004:55) bahwa

> '*For the letter part of the twentieth century, the public bureaucracy has been the locus of public policy formulation and the major determinant of where this country is going" Dalam tulisannya itu Henry menggunakan istilah birokrasi publik untuk menyebut administrasi publik.*

Perkembangan masyarakat sebagai akibat dan adanya globalisasi memaksa semua pihak, terutama birokrasi pemerintah melakukan revisi, perbaikan dan mencari alternatif baru tentang sistem administrasi yang lebih

cocok dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan zaman. Administrasi publik sebenarnya sudah ada sejak dulu, yakni sejak masyarakat mulai dapat mengorganisasikan diri dan kelompoknya dalam bentuk sistem penataan pemerintahan.

Administrasi publik modern yang dikenal sekarang merupakan produk dari suatu masyarakat feudal yang tumbuh subur di Negara-negara Eropa. Negara-negara di daratan Eropa yang semuanya dikuasai oleh kaum feudal, bangsawan, kaum ningrat kerajaan berusaha untuk mengokohkan sistem pemerintahannya. Seiring dengan makin berkembangnya masyarakat, sentralisasi kekuasaan dan pertanggungjawaban dalam pemerintahan monarki menimbulkan kebutuhan untuk mendapatkan korps administrator yang cakap, penuh dedikasi, stabil dan memiliki integrasi.

Menurut Rusdi (2010:95) secara konseptual proses perumusan kebijakan adalah digambarkan sebagai suatu proses yang linear, mulai dari tahap formulasi hingga pada penetapan usulan kebijakan yang akan ditetapkan oleh otoritas kebijakan. Proses inilah yang menetukan proses selanjutya yang dapat saja mencerminkan kehendak publik atau pun tidak relevan dengan apa yang menjadi preferensi mereka.

Pendekatan *"New Public Administration"*, Frederickson menekankan pentingnya keadilan sosial dan responsivitas birokrasi dalam pelaksanaan administrasi publik. Administrasi tidak boleh hanya terfokus pada efisiensi, tetapi juga harus mempertimbangkan bagaimana kebijakan dan layanan publik, termasuk pengelolaan aset daerah – dapat memberikan manfaat yang adil dan merata bagi masyarakat. Dalam konteks manajemen aset pemerintah daerah,

hal ini berarti pengelolaan BMD tidak semata-mata ditujukan untuk kepentingan fiskal, tetapi juga harus mendukung akses publik terhadap layanan dasar dan pembangunan wilayah secara inklusif (Frederickson, 1997).

Frederickson memperkenalkan pendekatan *New Public Administration* yang menekankan bahwa birokrasi pemerintah harus tidak hanya efisien, tetapi juga adil secara sosial dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Administrasi publik harus menjadi alat untuk mengurangi ketimpangan sosial dan menjamin akses yang merata terhadap pelayanan publik. Dalam pengelolaan aset pemerintah daerah (BMD), keadilan sosial berarti bahwa aset daerah harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kepentingan publik. Misalnya, lahan milik daerah tidak boleh hanya digunakan untuk kepentingan elit, tetapi harus mendukung akses masyarakat terhadap ruang publik, layanan kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur dasar.

Osborne dan Gaebler memperkenalkan paradigma administrasi publik baru yang berfokus pada pemerintahan wirausaha (*entrepreneurial government*). Mereka mendorong birokrasi pemerintah agar lebih inovatif, berorientasi pada hasil (*results-oriented*), dan berani memanfaatkan aset publik sebagai sumber daya strategis. Dalam pengelolaan aset daerah, ini berarti pemerintah daerah perlu mengubah paradigma dari sekadar pengelola aset menjadi *manajer aset produktif* yang mampu mendayagunakan BMD untuk meningkatkan pendapatan daerah dan kualitas pelayanan publik (Osborne dan Gaebler, 1992).

Osborne dan Gaebler menekankan perlunya mengubah birokrasi yang kaku menjadi pemerintahan yang inovatif, efisien, dan berorientasi pada hasil.

Pemerintah didorong untuk berpikir layaknya entitas wirausaha: mengelola sumber daya secara produktif dan mencari cara-cara baru untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik. Pemerintah daerah tidak hanya bertugas mencatat dan menyimpan aset, tetapi juga harus mengelola aset secara proaktif. Misalnya, aset yang tidak digunakan bisa dikomersialisasikan, disewakan, atau dijadikan kerja sama dengan pihak swasta untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), selama tetap sesuai dengan ketentuan hukum.

Denhardt & Denhardt (2003) mengkritik model birokrasi tradisional dan manajemen publik baru yang terlalu menekankan pada efisiensi dan efektivitas. Sebagai gantinya, mereka mengusulkan bahwa administrasi publik harus melayani, bukan mengendalikan; dan menempatkan warga sebagai warga negara (citizens), bukan hanya sebagai pelanggan (clients). Dalam kaitan dengan manajemen aset daerah, pendekatan ini menekankan bahwa keputusan mengenai penggunaan, pemanfaatan, atau pelepasan aset harus mempertimbangkan partisipasi publik dan kepentingan masyarakat luas, bukan hanya kepentingan fiskal atau kelembagaan.

Denhardt & Denhardt mengembangkan paradigma *New Public Service*, yang menempatkan warga sebagai warga negara (citizens), bukan sekadar pelanggan (*clients*). Mereka menolak pandangan yang terlalu menekankan efisiensi (seperti pada *New Public Management*), dan justru menekankan nilai partisipasi, demokrasi, dan pelayanan publik yang manusiawi. Pengelolaan aset publik seharusnya dilakukan dengan melibatkan masyarakat. Misalnya, sebelum aset publik dialihfungsikan (seperti taman atau gedung pemerintah), pemerintah daerah perlu mengadakan dialog publik atau

forum warga agar pengambilan keputusan mencerminkan aspirasi masyarakat dan tidak hanya ditentukan oleh kepentingan birokrasi.

Rosenbloom memformulasikan tiga pendekatan dalam administrasi publik, yaitu: manajerial, politik, dan legal. Ketiganya saling melengkapi dalam praktik pengelolaan publik. Dalam konteks manajemen aset pemerintah daerah, pendekatan manajerial digunakan untuk meningkatkan efisiensi dan optimalisasi aset; pendekatan politik mencakup pengambilan keputusan yang mempertimbangkan preferensi masyarakat dan aktor politik lokal; sedangkan pendekatan legal menekankan pentingnya kepatuhan terhadap aturan dan peraturan dalam setiap tahapan pengelolaan BMD (Rosenbloom, 2005).

Rosenbloom membagi pendekatan administrasi publik ke dalam tiga dimensi, yaitu dimensi manajerial yang fokus pada efisiensi, kinerja, dan hasil kerja birokrasi, dimensi politik fokus pada proses demokratis, akuntabilitas kepada pejabat terpilih, dan respons terhadap masyarakat, dan dimensi legal fokus pada kepatuhan terhadap hukum, hak-hak warga negara, dan keadilan prosedural.

Sehubungan dimensi manajerial, pemerintah daerah harus mengelola aset dengan efisien, menggunakan sistem informasi aset yang andal, dan menghindari pemborosan. Semenara dimensi politik, penetapan pemanfaatan atau penghapusan aset harus mempertimbangkan kebijakan politik daerah dan aspirasi masyarakat. selanjutnya, dimensi legal, pengelolaan BMD harus mengikuti ketentuan hukum, seperti Permendagri Nomor 7 Tahun 2024, agar tidak menimbulkan konflik atau kerugian negara.

Menurut Denhardt (2002:28-29) pelayanan publik juga mengalami pergeseran seiring dengan pergeseran paradigma administrasi publik dari *Old Public Administration* ke *New Public Management* dan terakhir ke *New Public Service*. Secara garis besar, berikut disajikan penjelasan pergeseran paradigma tersebut digambarkan dalam Keban (2008:244-248).

a. *Old Public Administration (OPA)*

Woodrow Wilson merupakan tokoh penting yang memprakarsai gerakan perubahan dalam paradigma OPA. Ia menyarankan agar administrasi publik harus dipisahkan dari dunia politik (dikotomi administrasi publik dengan politik). Berdasarkan pengalaman Wilson, negara terlalu memberi peluang bagi para Administrator untuk mempraktekkan sistem nepotisme dan spoil. Oleh karena itu Ia mengeluarkan doktrin untuk melakukan pemisahan antara dunia legislatif (politik) dengan dunia eksekutif, dimana para legislator hanyamerumuskan kebijakan dan para Administrator hanya mengeksekusi atau mengimplementasikan kebijakan.

Sosok birokrasi yang ditawarkan Wilson ini sejalan dengan jiwa atau semangat bisnis. Wilson menuntut agar para Administrator publik selalu mengutamakan nilai efisiensi dan ekonomis, sehingga mereka harus diangkat berdasarkan kecocokan dan kecakapan dalam bekerja ketimbang keanggotaan atau kedudukan dalam suatu partai politik.

Ajaran Wilson untuk meniru dunia bisnis ini membawa suatu implikasi penting dalam pemerintahan, yaitu bahwa prinsip-prinsip dalam dunia bisnis yang diprakarsai oleh Taylor pantas untuk

diperhatikan.Metode kelimuan menurut Taylor harus menggeser metode *rule of thumb.*Tenaga kerja harus diseleksi, dilatih dan dikembangkan secara ilmiah dan didorong untuk bekerja samadalam menyelesaikan berbagai tugas pekerjaan sesuai prinsip-prinsip keilmuan. Dunia telah mengakui kebesaran Taylor dalam membangun prinsip manajemen yang professional.

Sejalan dengan Wilson, Max Weber juga mengajak untuk melaksanakan prinsip-prinsip Taylor. Menurut Weber, ketika masyarakat berkembang semakin kompleks, maka diperlukan suatu institusi yang rasional yaitu birokrasi. Dalam birokrasi ini, diatur perilaku yang tidak saja produktif, tetapi juga loyal terhadap pimpinan dan organisasi. Perilaku yang impersonal dan saklek harus diterapkan. Hubungan kekeluargaan dan kelompok sosial tidak mendapat tempat untuk dipertimbangkan dalam birokrasi.

Doktrin OPA, dalam perkembangannya mengahadapi masalah (*fallacies*). Sebagai ilustrasi misalnya, Weber yakin bahwa sosok organisasi birokrasi sangat ideal, padahal dalam perkembangannya bisa berubah sifatnya menjadi sangat kaku, bertele-tele dan penuh *red-tape* (*Weber fallacy*). Demikian juga halnya dengan Taylor sangat yakin bahwa hanya ada satu cara terbaik (*one way of doing the task*) untuk melakukan tugas, padahal dalam perkembangan jaman terdapat banyak cara lain untuk bekerja terbaik, hasil rekayasa teknologi dan ilmu pengetahuan (Taylor Fallacy). Hal yang sama juga terjadi pada Wilson, dimana Ia cenderung

melihat dunia adminisrasi publik sebagai kegiatan yang tidak bersifat politis, padahal dalamkenyataannya bersifat politis (Wilson Fallacy).

Meskipun muncul berbagai masalah dalam paradigma *Old Public Administration* (OPA), namun belajar dari paradigma ini telah memberikan kontribusi pengetahuan yang penting bahwa dalam membangun birokrasi diperlukan profesionalitas, penggunaan prinsip keilmuan, hubungan yang impersonal, penerapan aturan dan standarisasi secara tegas sikap yang netral dan perilaku yang mendorong efisiensi dan efektivitas.

b. New Public Management (NPM)

Paradigma *New Public Management* (NPM) muncul di Inggris, New Zealand, Amerika Serikat dan Canada. Istilah *New Public Management* diberikan lantaran istilah ini lebih agresif daripada istilah administration (Vigoda, 2003:121). Paradigma tersebut muncul tidak hanya karena adanya krisis fiskal pada tahun 1970-an dan 1980-an, tetapi juga karena adanya keluhan bahwa sektor publik terlalu besar, boros, inefisien, merosotnya kinerja pelayanan publik, kurangnya perhatian terhadap pengembangan dan kepuasan kerja pegawai pemerintah (Hope, 2002:57).

Kemunculan NPM pertama kali hanya meliputi lima doktrin yaitu (1) penerapan deregulasi pada line management, (2) konversi unit pelayanan publik menjadi organisasi yang berdiri sendiri, (3) penerapan akuntabilitas berdasarkan kinerja terutama melalui kontak, (4) penerapan mekanisme kompetisi seperti melakukan kontrak keluar, dan (5)

memperhatikan mekanisme pasar (Hood, 1991:109). Dalam perkembangannya, telah menjadi sepuluh doktrin sebagaimana yang disampaikan dalam Reinventing Goverment (Gaebler dan Osborne, 1992:177). Beberapa tahun kemudian muncul lagi model NPM yang lebih varitif misalnya model *efisiensi drive, downsizing and decentralization, in search of exelence dan public service orientation* (Ferile et al,1996). Berbagai variasi ini memberi kesan bahwa NPM hanyalah merupakan upaya para ahli dalam memodernisasikan sektor publik (Pollit, 1995:116).

Melalui berbagai doktrin NPM tersebut di atas, dapat dipelajari bahwa proses reformasi harus diarahkan pada enam dimensi kunci. Pertama, menyangkut *productivity*, yaitu bagaimana pemerintah menghasilkan lebih banyak hasil dengan biaya yang lebih sedikit. Kedua, *marketization* yaitu bagaimana pemerintah menggunakan insentif bergaya pasar agar melenyapkan patologi birokrasi. Ketiga, *service orientation* yaitu bagaimana pemerintah dapat berhubungan dengan warga masyarakat secara lebih baik agar program-programnya lebih responsif terhadap kebutuhan warga masyarakat. Keempat, *decentralization* yaitu bagaimana pemerintah membuat program yang responsif dan efektif dengan memindahkan program ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah, atau memindahkan tanggung jawab instansi pemerintah ke para manajer lapangan yang berhadapan langsung dengan masyarakat, atau memberi kesempatan kepada mereka untuk melakukan adaptasi terhadap kebutuhan warga masyarakat. Kelima, policy yaitu bagaimana pemerintah memperbaiki kapasitas kebijakan. Keenam, *performance accountability*

yaitu bagaimana pemerintah memperbaiki kemampuannya untuk memenuhi janjinya (Kettl, 2000:133).

Reformasi birokrasi tersebut diarahkan untuk mencapai hasil nyata yang mencakup lima aspek, yaitu (1) saving, (2) perbaikan proses, (3) perbaikan efisiensi, (4) peningkatan efektivitas, dan (5) perbaikan sitem administrasi, seperti peningkatan kapasitas, fleksibilitas dan ketahanan. Dalam hal saving, perbaikan proses dan efisiensi, serta sistem administrasi, Inggris dan Amerika telah mengklaim berhasil, tetapi dalam hal efektifitas masih belum dirasakan, karena hasil akhir program baru dirasakan beberapa tahun kemudian (Pilot, 2002:112).

Sepertihalnya dengan OPA, NPM pun menghadapi banyak kritikan, karena para elit brokrasi cenderung berkompetisi untuk memperjuangkan kepentingan dirinya daripada kepentingan umum, dan berkolaborasi untuk mencapainya. Apalagi dasar NPM adalah teori *Public Choice* yang sangat didominasi oleh kepentingan pribadi (*Self interest*) sehingga konsep seperti *Public spirit, Public service*, dsb, terabaikan (Kamensky, 1996:251).

Hal yang demikian tidak akan mendorong proses demokratisasi. Di samping itu, NPM tidak pernah ditujukan untuk menangani pemerataan dan masalah keadilan sosial (Harrow,2002). Munculnya NPM telah mengancam nilai inti sektor publik yaitu *Zitizen self governance*dan fungsi administrator sebagai *servant of public interest* (Box, 1999), bahkan kalau tidak berhati-hati, justru akan meningkatkan korupsi dan menciptakan orang miskin baru (Haque,2007:178).

Pelajaran penting yang dapat diambil dari NPM ini adalah bahwa pembangunan birokrasi harus memperhatikan mekanisme pasar, mendorong kompetisi dan kontrak untuk mencapai hasil, harus lebih responsif terhadap kebutuhan pelanggan, harus lebih bersifat mengarahkan (*steering*) daripada menjalankan sendiri (*Rowing*), harus melakukan deregulasi, memberdayakan para pelaksana agar lebih kreatif, dan menekankan budaya organisasi yang lebih fleksibel, inovatif, berjiwa wirausaha dan pencapaian hasil, ketimbang budaya taat azas, orientasi pada proses dan input (Rossembloom & Krafchuck, 2005:201).

c. New Public Service (NPS)

Sebagai koreksi terhadap NPM, King dan Stivens (1998:195), menegaskan bahwa para administrator harus melibatkan warga masyarakat. Mereka harus melihat rakyat sebagai warga masyarakat (bukan sebagai pelanggan), sehingga dapat saling membagi otoritas dan melonggarkan kendali, serta percaya terhadap keefektifan kolaborasi. Mereka harus membangun trust dan bersikap responsif terhadap kepentingan atau kebutuhan masyarakat, dan bukan semata mencari efisiensi yang lebih tinggi sebagaimana yang dituntut dalam NPM.

Ada tujuh prinsip NPS (Denhardt & Denhardt, 2000; 2003; 2007) yang berbeda dari NPM dan OPA. (1) peran utama dari pelayan publik adalah membantu warga masyarakat mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan yang telah disepakati bersama, daripada mencoba mengontrol atau mengendalikan masyarakat kearah yang baru. (2) administrator publik harus menciptakan gagasan kolektif yang disetujui bersama tentang apa

yang disebut sebagai kepentingan publik. (3) kebijakan dan program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan responsive melalui upaya-upaya kolektif dan proses kolaboratif. (4) kepentingan publik lebih merupakan hasil suatu dialog tentang nilai-nilai yang disetujui bersama daripada agregasi kepentingan pribadi para indivdu. (5) para pelayan publik harus memberi perhatian, tidak semata pada pasar, tetapi juga pada aspek hukum dan peraturan perundangan, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar profesional dan kepentingan warga masyarakat. (6) organisasi publik dan jaringan-jaringan yang terlibat akan lebih sukses dalam jangka panjang kalau mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan malalui kepemimpinan yang menghargai semua orang. (7) kepentingan publik lebih baik dikembangkan oleh pelayan-pelayan publik dan warga masyarakat yang berkomitmen memberikan kontribusi terhadap masyarakat, daripada oleh manajer wirausaha yang bertindak seakan-akan uang adalah milik mereka.

Pelajaran penting yang dapat diambil dari paradigma NPS ini adalah bahwa birokrasi harus dibangun agar dapat memberi perhatian kepada pelayanan masyarakat sebagai warga negara (bukan sebagai pelanggan), mengutamakan kepentingan umum, mengikutsertakan warga masyarakat, berpikir strategis dan bertindak demokratis, memperhatikan norma, nilai dan standar yang ada, dan menghargai masyarakat.

Wilson (Frederickson, 2003:56), menyimpulkan bahwa birokrasi sukses adalah birokrasi dengan eksekutif mampu menciptakan misi yang jelas, mengidentifikasi tugas yang harus dicapai untuk memenuhi misi,

mendistribusikan otoritas di dalam organisasi menurut tugas, dan memberi bawahan otonomi yang memadai untuk mencapai tugas tersebut.

Kegagalan daripada pelayanan publik ini disebabkan aparat (birokrasi) tidak menyadari adanya perubahan dan pergeseran yang terjadi dalam budaya masyarakatnya dari budaya yang bersifat hirarkhis, budaya yang bersifat individual, budaya yang bersifat fatalis, dan budaya yang bersifat egaliter. Pelayanan publik yang modelnya birokrasi cocok untuk budaya masyarakat hirarkhis. Pelayanan publik yang modelnya privatisasi cocok untuk budaya masyarakat individual (yang anti hirarkhis). Pelayanan publik yang modelnya kolektif cocok untuk budaya masyarakat yang fatalis (yang mendukung budaya hirarkhis dan anti budaya individu). Sedangkan pelayanan publik yang modelnya memerlukan pelayanan cepat dan terbuka cocok untuk budaya masyarakat egaliter (yang anti budaya hirarkhis, anti budaya individu dan anti budaya fatalis) (Malcolm Walters, 1994:182).

Penerapan prinsip *New Public Management* dan *New Public Service* dalam sektor pemerintahan di Indonesia tidak semudah dengan yang di bayangkan seperti keberhasilan di beberapa negara. Hal ini dapat dijustifikasikan dengan nada pesimistis seperti yang diungkapkan oleh Golembiewski (2003: 140-152), bahwa ada empat hal yang dapat menggagalkan penerapan NPM, yaitu : (1) tidak memiliki model penerapan atau road map yang jelas; (2) tidak mempertimbangkan kekhasan lingkungan atau *milieu-specificty* dimana NPM hendak diterapkan (3) tidak melakukan cultural preparedness atau kesiapan

budaya bagi institusi dan pegawainya, dan (4) cenderung dihambat dan diganggu oleh birokrasi itu sendiri.

Meskipun demikian, prinsip-prinsip *New Public Management* dan *new Public Service* memiliki banyak nilai positif dapat diadopsi untuk diterapkan pada sektor pemerintahan dengan melakukan adaptasi dengan lingkungan dan kondisi masyarakat.

Thompson, pernah menunjukkan bahwa budaya birokrasi membuat tuntutan-tuntutan tertentu pada klien serta organisasi pada karyawan, ada banyak orang di masyarakat kita yang belum mampu menyesuaikan diri dengan tuntutan-tuntutan ini. Mereka melihat birokrasi adalah kutukan, mereka tidak melihat baik dalam apapun, tetapi melihat tuntutan organisasi modern sebagai " pita merah" (Rossembloom, 2005: 442).

Perkembangan kehidupan masyarakat yang semakin dinamis, sejalan dengan tingkat kehidupan yag semakin baik, telah meningkatkan kesadarannya akan hak dan keawajibannya sebagai warga negara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat semakin kritis dan berani untuk mengajukan keinginan, tuntutan dan aspirasinya, serta melakukan control atas kinerja pemerintah. Masyarakat semakin berani menuntut birokrasi publik untuk mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan layanan publik. Kebiasaan suka mengatur dan memerintah mesti diubah menjadi suka melayani, dari yang lebih suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong, semuanya menuju kearah fleksibilitas, kolaboratis dan dialogis, dan

menghilangkan cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis (Thoha, 1998:119).

Target dan sasaran reformasi birokrasi, secara garis besar ada lima hal. Pertama, terbentuknta birokrasi yang bersih, yaitu birokrasi yang anti KKN dan berkurangnya perilaku koruptif pegawai negeri. Kedua, birokrasi yang efisien dan hemat dalam menggunakan sumber daya yang terbatas. Ketiga, birokrasi yang transfaran yakni birokrasi yang seluruh kebijakan dan aktivitasnya diketahui masyarakat dan masyarakat dapat mengaksesnya dengan mudah. Keempat, birokrasi yang melayani, yaitu birokrasi yang tidak minta dilayani, tetapi birokrasi yang melayani masyarakat. kelima, birokrasi yang terdesentralisasi kepada pimpinan unit kerja terdepan (Thoha, 2002:71).

Reformasi politik yang tidak diikuti oleh reformasi birokrasi ternyata tidak banyak menghasilkan perbaikan kinerja pelayanan publik. Dengan birokrasi yang masih kuat memperaktekan budaya korup, bersikap sebagai penguasa, dan tidak propesional maka perubahan apapun yang terjadi dalam pemerintahan tidak akan memiliki dampak yang berarti bagi perbaikan kinerja pelayanan publik.

2. *Good Governance*

Good governance pada dasarnya suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Sebagai suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara, dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahaan dalam suatu negara.

Good governance adalah tata kelola pemerintahan yang baik yang telah diakui oleh dunia. Salah satu lembaga tersebut yaitu *United Nations Development Program* (UNDP) dalam dokumen kebijakannya yang berjudul "*Governance for sustainable human development*" (1997) mendefinisikan *good governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antar negara, sektor swasta, dan *society* (Dwiyanto, 2005:82).

Menurut Kurniawan (2005:12), tujuan *good governance* adalah:

> "Mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisiensi dan efektif dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat".

Maka dari itu tujuan *good governance* tercapai di suatu negara bila dilihat dari rakyatnya yang sejahtera dan makmur. Untuk mengimplementasikan *good governance* bukanlah perkara yang mudah karena banyaknya kendala-kendala yang melanda suatu negara untuk bisa mewujudkan tata kepemerintahan yang baik diantaranya penyimpangan seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme yang dilakukan oleh orang internal sendiri yang membuat suatu permainan yang dibuat untuk menguntungkan dan mementingkan kepentingan mereka sendiri. Maka dari itu untuk tercapainya tujuan *good governance*, pemerintah maupun masyarakatnya sendiri harus bekerja sama untuk sadar dan menanamkan rasa peduli kepada Negara agar terwujudnya kepemerintahan yang baik untuk selalu mematuhi peraturan atau standar yang telah ditetapkan.

Untuk terwujudnya tata kepemerintahan yang baik maka diperlukan prinsip-prinsip *good governance* sebagai tolak ukur kinerja suatu

pemerintahan. Menurut Lembaga Administrasi Negara (2003:7) prinsip-prinsip *Good Governance* adalah sebagai berikut:

1) Partisipasi masyarakat, yaitu masyarakat memiliki hak suara baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang sah dalam pengambilan keputusan.
2) Tegaknya supremasi hukum, yaitu kerangka hukum yang dimiliki oleh suatu Negara harus adil dan tidak ada diskriminasi, tegas serta disiplin sebagai pedoman suatu Negara mengatur jalannya kepemerintahan yang baik.
3) Transparansi, dibangun untuk memberikan informasi secara bebas dan jelas. Seluruh proses yang terjadi di Pemerintahan harus dapat secara mudah diakses oleh masyarakat dan mudah dimengerti.
4) Peduli pada stakeholder, yaitu lembaga – lembaga harus melayanai semua pihak yang berkepentingan sesuai standar yang berlaku.
5) Berorientasi pada konsensus, yaitu menjadi suatu jembatan untuk kepentingan-kepentingan atau bidang-bidang yang berbeda guna terbangunnya masa depan yang baik untuk sekelompok masyarakat terutama dalam kebijakan dan prosedur**.**
6) Kesetaraan, yaitu semua masyarakat berhak mendapatkan kesempatan untuk memperbaiki dan mensejahterahkan diri mereka sendiri.
7) Efektivitas dan efisien, yaitu suatu proses pemerintahan harus mengelola sumber-sumber daya secara optimal untuk kepentingan masyarakat sesuai kebutuhan yang diperlukan.
8) Akuntabilitas, yaitu dapat terjadi di semua organisasi yaitu bentuk suatu pertanggungjawaban yang telah dilaksanakan oleh suatu organisasi. Pertanggungjawabannya yaitu bisa dalam bentuk laporan yang dibuat oleh pemerintah setiap tahunnya.
9) Visi strategis, yaitu prinsip ini diutamakan untuk para pemimpin dan masyarakat untuk memikirkan perspektif yang jauh ke depan untuk tata kepemerintahan yang baik serta kepekaan untuk mewujudkannya.

3. Pembangunan Daerah

Pembangunan merupakan sebuah perubahan yang dilakukan untuk menjadi lebih baik dari sebelumnya. Oleh karena itu, perubahan atau pembangunan yang baik adalah perubahan yang didasari dengan sebuah perencanaan yang baik pula. Pembangunan secara umum pada hakekatnya merupakan proses perubahan yang terus menerus untuk menuju keadaan yang lebih baik berdasarkan norma-norma tertentu.

Menurut Siagian (1994) pembangunan sebagai:

> "Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)".

Pembangunan nasional merupakan sebuah transformasi ekonomi, sosial dan budaya secara sengaja melalui kebijakan dan strategi menuju arah yang diinginkan. Pergeseran dari penilaian yang tinggi kepada penguasaan materi, dari kelembagaan tradisional menjadi organisasi modern dan rasional.

Selanjutnya dikemukakan oleh Ginanjar (1994:33) bahwa pembangunan sebagai "suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana".

Pernyataan di atas menggambarkan bahwa pembangunan merupakan sebuah transformasi. Tentu transformasi yang dimakasud adalah sebuah perubahan pada arah yang lebih baik dari sebelumnya.

Dengan demikian, proses pembangunan terjadi di semua aspek kehidupan masyarakat, ekonomi, sosial, budaya, politik, yang berlangsung pada level makro (nasional) dan mikro (*commuinity/group*). Makna penting dari pembangunan adalah adanya kemajuan/perbaikan (*progress*), pertumbuhan dan diversifikasi.

Menurut Todaro dan Smith (2011), pembangunan daerah adalah proses multidimensi yang tidak hanya meliputi pertumbuhan ekonomi semata, tetapi juga perubahan struktural sosial, peningkatan kualitas hidup masyarakat, serta pengelolaan sumber daya secara berkelanjutan. Dalam konteks ini, manajemen aset di pemerintah daerah memegang peranan penting sebagai salah satu instrumen strategis untuk mendukung proses pembangunan tersebut.

Aset-aset daerah, baik berupa infrastruktur, tanah, maupun fasilitas publik, merupakan modal utama yang harus dikelola secara efektif agar mampu mendorong percepatan pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Selanjutnya, menurut Chambers (1997), pembangunan daerah harus bersifat partisipatif dan berorientasi pada pemenuhan kebutuhan lokal, sehingga pengelolaan aset daerah harus memperhatikan kondisi dan aspirasi masyarakat setempat. Hal ini berarti manajemen aset tidak hanya sekadar administrasi teknis, tetapi juga harus mengakomodasi aspek sosial dan budaya dalam pengambilan keputusan, sehingga aset daerah dapat digunakan secara optimal untuk mendukung pelayanan publik dan pembangunan berkelanjutan.

Manajemen aset yang baik di pemerintah daerah menjadi fondasi utama dalam menjamin tersedianya sarana dan prasarana yang memadai untuk mendukung berbagai program pembangunan. Dengan pengelolaan aset yang transparan, akuntabel, dan berbasis pada data yang valid, pemerintah daerah dapat mengalokasikan sumber daya secara efisien dan efektif untuk mempercepat transformasi sosial-ekonomi daerah, sejalan dengan tujuan pembangunan nasional dan lokal yang berkelanjutan.

4. Teori dan Konsep Manajemen

Ilmu manajemen sama usianya dengan kehidupan manusia. Manusia sebagai makhluk sosial ada kecenderungan untuk berorganisasi dan bekerja sama. Dalam kehidupan sehari-hari manusia adalah anggota suatu organisasi, misalnya organisasi agama, olahraga, seni, usaha dan orgnaisasi lainnya.

Masing-masing organisasi berbeda satu dengan lainnya, ada yang formal dan tidak formal, namun organisasi-organisasi tersebut mempunyai unsur-unsur yang sama, yaitu ada kelompok orang, ada tujuan yang hendak dicapai, ada rencana cara pencapaian tujuan, ada pemimpin (manajer) yang bertanggung jawab atas keberhasilan pencapaian tujuan. Dengan kata lain para manajer diberi tanggung jawab untuk menentukan kegiatan yang memungkinkan setiap individu dapat memberikan sumbangan yang terbaik untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.

Manajemen merupakan kemampuan dalam mempengaruhi orang lain agar mau melakukan sesuatu yang diinginkan. Manajemen memiliki kaitan yang sangat erat dengan pemimpin, sebab pemimpin yang sebenarnya ialah yang mempunyai kemampuan untuk menjadikan orang lain lebih dihargai, sehingga mereka melakukan yang kita inginkan.

Hasibuan (2005:1) memberikan pengertian bahwa "manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu."

Pernyataan tersebut di atas menekankan bahwa manajemen itu adalah suatu ilmu dan juga sekaligus seni, di mana pemimpin bersama anggotanya/staf di dalam sebuah organisasi mengatur penggunaan/pemanfaatan sumber-sumber yang tersedia baik sumber daya manusia maupun non-manusia secara efektif dan efisien agar dapat tercapai tujuan organisasi.

Daft (Wibowo, 2016:2) mendefinisikan 'Manajemen adalah pencapaian tujuan organisasional dengan cara efektif dan efisien melalui

perencanaan, pengorganisasian, memimpin dan mengawasi sumber daya organisasional.'

Berdasarkan pengertian tersebut, menekankan bahwa pentingnya manajer/pemimpin melaksanakan fungsi-fungsi manajemen secara baik dalam penggunaan/pemanfaatan sumber-sumber daya organisasional mulai dari tahap perencanaan (planning) sampai kepada tahap pengawasan (controlling) agar dapat mencapai tujuan organisasional secara efektif dan efisien.

Handoko (2000:10) mengatakan bahwa:

> "Manajemen adalah bekerja dengan orang-orang untuk menentukan, menginterpretasikan, dan mencapai tujuan-tujuan organisasi dengan pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan, pengorganisasian, penyusunan personalia, pengarahan, kepemimpinan, dan pengawasan".

Defenisi ini mengandung arti bahwa dalam mencapai suatu tujuan para manajer akan memanfaatkan orang lain. Untuk dapat memastikan orang yang kita pimpin mau melaksanakan apa yang kita kehendaki, diperlukan cara untuk mengurus dan mengaturnya dengan baik. Dalam mengurus orang-orang pada organisasi, ada beberapa proses aktivitas yang harus dilakukan.

Manajemen adalah suatu proses yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan dan mencapai tujuan dengan memanfaatkan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya (George R. Terry, 1972).

Terry menekankan bahwa manajemen adalah proses berkelanjutan yang melibatkan empat fungsi utama. Dalam konteks pengelolaan aset daerah, hal ini berarti:

1) Perencanaan: Menyusun rencana kebutuhan dan pemanfaatan aset yang berbasis data dan kebutuhan publik.

2) Pengorganisasian: Menata struktur organisasi dan penanggung jawab yang mengelola aset daerah.
3) Penggerakan: Mendorong sumber daya manusia agar berperan aktif dalam pemeliharaan dan pemanfaatan aset.
4) Pengendalian: Melakukan audit, evaluasi, dan pengawasan terhadap penggunaan serta keberadaan aset agar tidak disalahgunakan atau terbengkalai.

Setidaknya, ada 14 prinsip manajemen, dan membagi fungsi manajemen ke dalam perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), pengarahan (commanding), koordinasi (coordinating), dan pengawasan (controlling) (Henri Fayol (1841–1925).

Prinsip-prinsip Fayol seperti disiplin, kesatuan arah, pembagian kerja, dan tanggung jawab sangat relevan dalam pengelolaan aset daerah. Misalnya, aset harus digunakan sesuai dengan tujuan perencanaan pembangunan daerah (kesatuan arah). Harus ada pemisahan tanggung jawab antara unit pengadaan, pemanfaatan, dan penghapusan aset (pembagian kerja). Koordinasi antar dinas sangat penting untuk menghindari tumpang tindih aset dan memastikan pemanfaatan maksimal.

Manajemen harus berorientasi pada hasil, bukan sekadar aktivitas. Ia memperkenalkan konsep *Management by Objectives (MBO)*, yaitu penetapan tujuan yang jelas dan terukur, lalu mengarahkan seluruh aktivitas organisasi untuk mencapainya (Peter Drucker, 1954).

Setiap aset daerah harus memiliki tujuan penggunaan yang spesifik dan terukur. Misalnya, aset berupa gedung harus dimanfaatkan untuk

pelayanan publik yang terukur tingkat kepuasannya, atau tanah milik daerah dapat disewakan untuk menambah PAD. Manajemen aset harus menilai kontribusi nyata terhadap capaian kinerja organisasi daerah.

5. Konsep Manajemen Aset di Daerah

Tidak sedikit yang mengartikan pengelolaansama dengan arti manajemen. Karena antaramanajemen dan pengelolaan memliliki tujuan yangsama yaitu tercapainya tujuan organisasi lembaga. Pengelolaan merupakan sebuah bentuk berkerjadengan orang-orang secara pribadi dan kelompok demitercapainya tujuan organisasi lembaga (Siama, 2013).

Pengelolaan dalam arti luas merupakan proses sosial yang mengacu pada aktivitas mengoordinasikan orang, sumber daya, dan aktivitas untuk mencapai tujuan tertentu. Konsep ini sangat sejalan dengan definisi manajemen menurut Koontz & O'Donnell, yang menyatakan bahwa manajemen adalah penciptaan dan pemeliharaan lingkungan internal dalam organisasi, di mana individu bekerja dalam kelompok secara efisien demi mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, pengelolaan bukan hanya serangkaian aktivitas administratif, tetapi juga melibatkan interaksi sosial yang kompleks—seperti komunikasi, pengambilan keputusan bersama, pembagian peran, dan penyelesaian konflik yang semuanya bertujuan untuk menyatukan upaya individu maupun kelompok menuju arah yang sama.

Konsep Siama menekankan bahwa baik manajemen maupun pengelolaan memiliki tujuan akhir yang sama, yaitu pencapaian tujuan organisasi/lembaga. Ini menunjukkan bahwa esensi pengelolaan adalah manajerial, yakni merencanakan, mengorganisir, memimpin, dan mengawasi

kegiatan untuk mencapai target yang ditetapkan organisasi secara efektif (tepat sasaran) dan efisien (hemat sumber daya). Hal ini konsisten dengan definisi manajemen menurut Daft yang menyatakan bahwa manajemen adalah pencapaian tujuan organisasional secara efektif dan efisien melalui fungsi-fungsi manajerial seperti perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan.

Indikator pengukuran manajemen aset daerah menurut para ahli bervariasi tergantung pada pendekatan yang digunakan. Indikator-indikator tersebut digunakan untuk menilai efektivitas pengelolaan aset daerah dalam mendukung pelayanan publik dan pembangunan daerah.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016, manajemen aset di daerah meliputi:

1) Perencanaan dan penganggaran, yaitu kesesuaian rencana aset dengan anggaran daerah.
2) Pengadaan dan pemanfaatan, yaitu efisiensi dalam pengadaan dan penggunaan aset.
3) Pemeliharaan dan pengamanan, yaitu perlindungan aset dari penurunan fungsi dan penyalahgunaan.
4) Penilaian dan penghapusan, yaitu evaluasi nilai aset dan prosedur penghapusan yang transparan.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024, manajemen aset daerah merupakan suatu sistem yang terstruktur dan menyeluruh dalam rangka menjamin bahwa aset milik pemerintah daerah dikelola secara optimal, transparan, dan akuntabel. Tahapan pertama dalam manajemen aset daerah adalah *perencanaan dan penganggaran*, yang mengharuskan adanya integrasi antara kebutuhan aset dengan proses perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah. Ini mencerminkan

prinsip efektivitas dalam manajemen, yaitu bahwa aset yang direncanakan harus mendukung tujuan strategis pemerintah daerah.

Tahap kedua adalah pengadaan dan pemanfaatan, yang menekankan pentingnya efisiensi dalam proses pengadaan serta optimalisasi penggunaan aset agar tidak terjadi pemborosan atau aset yang menganggur. Ini sesuai dengan pandangan Peter Drucker tentang pentingnya manajemen berbasis hasil (*Management by Objectives*), di mana setiap aset harus memberikan kontribusi nyata terhadap kinerja organisasi. Selanjutnya, *pemeliharaan dan pengamanan* merupakan upaya untuk menjaga fungsi aset agar tetap optimal dan mencegah penyalahgunaan. Tahapan ini menuntut adanya sistem pengawasan internal yang ketat serta tanggung jawab personel terhadap keberlanjutan nilai dan fungsi aset.

Terakhir, penilaian dan penghapusan merupakan proses evaluatif untuk menilai kembali kebermanfaatan dan nilai ekonomi aset, serta memastikan bahwa aset yang tidak lagi produktif dihapus melalui prosedur yang akuntabel dan transparan. Ini menggambarkan pentingnya akuntabilitas publik dan prinsip legalitas dalam manajemen sektor publik. Dengan demikian, seluruh tahapan manajemen aset daerah menurut Permendagri ini mengandung prinsip-prinsip ilmiah dalam manajemen modern dan administrasi publik, yang bertujuan untuk menciptakan tata kelola aset yang efektif, efisien, dan bertanggung jawab di lingkungan pemerintah daerah.

Menurut Mardiasmo (2009), indikator pengukuran manajemen aset daerah dilihat dari berbagai aspek, seperti:

1) Legalitas dan kepemilikan aset, yaitu kejelasan status hukum aset daerah.

2) Pemanfaatan aset, yaittu efisiensi dan efektivitas aset dalam mendukung layanan publik.
3) Pemeliharaan dan perawatan aset, yaitu kualitas pengelolaan aset untuk mempertahankan nilai dan fungsinya.
4) Penghapusan dan pemindahtanganan aset, yaitu prosedur pelepasan aset yang tidak produktif.
5) Pelaporan dan akuntabilitas aset, yaitu kepatuhan terhadap standar akuntansi pemerintah.

Berdasarkan konsep di atas, pengukuran efektivitas manajemen aset daerah harus dilakukan melalui serangkaian indikator yang mencerminkan prinsip-prinsip akuntabilitas publik dan efisiensi pengelolaan sumber daya negara. Indikator pertama adalah legalitas dan kepemilikan aset, yang menekankan pentingnya kepastian hukum terhadap status kepemilikan aset milik daerah. Dalam kerangka administrasi publik, kejelasan legalitas ini penting untuk menghindari konflik klaim, mendorong kepastian penggunaan, serta menjadi dasar dalam pencatatan aset pada neraca pemerintah daerah sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Indikator kedua adalah pemanfaatan aset, yang mencerminkan sejauh mana aset digunakan secara efisien dan efektif dalam mendukung fungsi pelayanan publik. Dalam pendekatan manajemen berbasis hasil (results-based management), aset yang tidak termanfaatkan secara optimal dapat menimbulkan *opportunity cost* tinggi dan pemborosan anggaran.

Selanjutnya, pemeliharaan dan perawatan aset merupakan aspek penting dalam mempertahankan nilai ekonomis dan fungsi operasional aset dalam jangka panjang. Hal ini menuntut penerapan fungsi *controlling* dalam manajemen modern, sebagaimana dijelaskan oleh Koontz & O'Donnell, yaitu pengawasan terhadap kondisi aset dan tindakan korektif bila terjadi kerusakan atau penurunan fungsi. Indikator keempat, penghapusan dan

pemindahtanganan aset, mengacu pada prosedur yang harus dilakukan terhadap aset yang sudah tidak produktif atau tidak sesuai lagi dengan kebutuhan organisasi. Secara ilmiah, penghapusan ini harus melalui mekanisme yang transparan dan akuntabel agar tidak menimbulkan kerugian negara, serta selaras dengan prinsip *value for money* dalam manajemen publik.

Terakhir, pelaporan dan akuntabilitas aset berkaitan dengan kewajiban pemerintah daerah dalam menyusun laporan keuangan yang andal dan sesuai dengan SAP. Pelaporan aset yang transparan dan akurat mencerminkan kualitas tata kelola yang baik (*good governance*) dan menjadi dasar pengambilan keputusan kebijakan publik berbasis data. Dengan demikian, indikator-indikator yang disampaikan Mardiasmo secara ilmiah menunjukkan bahwa manajemen aset daerah bukan sekadar kegiatan administratif, melainkan bagian dari sistem pengelolaan keuangan daerah yang strategis, berorientasi pada efisiensi, kepastian hukum, dan akuntabilitas publik.

Menurut Kaganova & McKellar (2006) menjelaskan secara detail terkait manajemen aset di daerah yang ideal, yaitu inventarisasi dan valuasi aset, yaitu pencatatan yang akurat dan berbasis nilai ekonomi, perencanaan strategis aset, Optimalisasi pemanfaatan aset, yaitu penggunaan aset untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, optimalisasi pemanfaatan aset, transparansi dan akuntabilitas.

a. Inventarisasi dan Valuasi Aset

Inventarisasi dan valuasi aset menekankan pentingnya pencatatan aset secara akurat dan berbasis nilai ekonomi aktual. Dalam konteks manajemen publik modern, inventarisasi ini tidak

hanya menjadi dasar pengendalian aset, tetapi juga memungkinkan pemerintah daerah untuk menyusun neraca keuangan yang mencerminkan nilai riil kekayaan daerah, sesuai prinsip *accrual-based accounting* sebagaimana diatur dalam Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

Sebagaimana diungkapkan Mardiasmo (2009) menyatakan bahwa inventarisasi aset merupakan langkah awal dalam manajemen aset yang efektif. Tanpa inventarisasi yang akurat, mustahil dilakukan pengelolaan aset secara efisien dan transparan.

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa inventarisasi aset merupakan fondasi utama dalam sistem manajemen aset daerah. Proses ini berfungsi sebagai dasar bagi setiap tahapan pengelolaan aset, mulai dari perencanaan, penggunaan, pemeliharaan, hingga penghapusan. Inventarisasi yang akurat memungkinkan pemerintah daerah mengetahui jumlah, jenis, lokasi, kondisi, dan status hukum dari setiap aset yang dimiliki. Tanpa data aset yang lengkap dan valid, pengambilan keputusan terkait pengelolaan aset berisiko tidak tepat sasaran, menyebabkan inefisiensi penggunaan sumber daya, serta menghambat akuntabilitas publik. Oleh karena itu, inventarisasi tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga strategis dalam mendukung tata kelola pemerintahan yang transparan dan akuntabel.

Kemudian Susilowati (2013) menegaskan bahwa inventarisasi bukan hanya pencatatan aset, tetapi juga mencakup verifikasi fisik, validasi dokumen, dan penilaian kondisi barang.

Pandangan di atas memperluas pemahaman terhadap inventarisasi aset dengan menekankan bahwa proses ini tidak sebatas pada kegiatan administratif pencatatan, tetapi merupakan kegiatan multidimensional yang meliputi verifikasi fisik untuk memastikan keberadaan aset, validasi dokumen guna menjamin keabsahan legalitas kepemilikan, serta penilaian kondisi untuk mengetahui kelayakan dan usia pakai aset. Pendekatan ini bertujuan agar data aset benar-benar mencerminkan realitas di lapangan, sehingga dapat digunakan sebagai dasar perencanaan dan pengambilan kebijakan pengelolaan aset yang tepat.

Mahmudi (2010) menekankan bahwa inventarisasi harus didukung oleh sistem informasi aset berbasis teknologi agar data aset dapat dikelola secara terintegrasi, akuntabel, dan real-time.

Pandangan di atas menekankan pentingnya pemanfaatan sistem informasi berbasis teknologi dalam mendukung proses inventarisasi aset. Dengan dukungan teknologi informasi, data aset dapat dikelola secara terintegrasi antarorganisasi perangkat daerah (OPD), akurat, akuntabel, dan dapat diakses secara real-time. Hal ini akan meningkatkan efisiensi pengelolaan aset, mempercepat proses pelaporan, serta mendukung prinsip transparansi dalam tata kelola keuangan daerah. Oleh karena itu, integrasi sistem informasi aset menjadi komponen strategis dalam membangun manajemen aset yang modern dan responsif terhadap dinamika kebutuhan organisasi.

Selain inventarisasi, evaluasi aset juga menjadi indikator penting. Evaluasi aset adalah proses penilaian terhadap kondisi, nilai, dan kinerja pemanfaatan aset yang dilakukan secara berkala untuk mendukung pengambilan keputusan pengelolaan aset yang optimal.

Haryadi (2011) menyatakan bahwa evaluasi diperlukan untuk mengetahui sejauh mana aset mendukung pencapaian tujuan organisasi. Evaluasi juga membantu menentukan apakah suatu aset masih layak digunakan, perlu dipindahtangankan, atau dihapuskan.

Evaluasi aset merupakan bagian krusial dalam siklus manajemen aset daerah karena berfungsi sebagai alat ukur efektivitas dan efisiensi pemanfaatan aset dalam mendukung pencapaian tujuan organisasi. Evaluasi tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga strategis, karena memungkinkan pemerintah daerah untuk menilai apakah aset yang dimiliki masih relevan, fungsional, dan bernilai guna dalam kerangka pelayanan publik. Hasil evaluasi dapat menjadi dasar pengambilan keputusan apakah suatu aset perlu dipertahankan, dipindahtangankan, dimanfaatkan kembali, atau dihapuskan, guna meminimalisir pemborosan dan meningkatkan produktivitas aset.

Atin (2015) menjelaskan bahwa evaluasi aset harus mempertimbangkan aspek umur ekonomis, biaya pemeliharaan, dan tingkat pemanfaatan agar dapat mengambil keputusan yang efisien terkait penggunaan atau penghapusan aset.

Evaluasi harus dilakukan secara komprehensif dan objektif, dengan mempertimbangkan umur ekonomis aset, yaitu seberapa lama

aset dapat memberikan manfaat optimal; biaya pemeliharaan, yang mencerminkan efisiensi penggunaan anggaran untuk menjaga aset tetap berfungsi; serta tingkat pemanfaatan aset dalam mendukung kegiatan operasional. Dengan pendekatan ini, keputusan pengelolaan aset tidak hanya didasarkan pada kondisi fisik, tetapi juga pada nilai manfaat ekonomi dan fungsionalitas aktual bagi organisasi. Evaluasi semacam ini sangat penting untuk mencegah pemborosan anggaran, serta mendukung alokasi sumber daya yang lebih tepat sasaran.

b. Perencanaan Strategis Aset

Perencanaan strategis aset berarti bahwa pengelolaan aset harus terintegrasi dengan rencana pembangunan jangka panjang dan kebutuhan pelayanan publik daerah. Secara ilmiah, hal ini sejalan dengan pendekatan *strategic asset management*, di mana aset tidak dipandang sebagai benda mati, melainkan sebagai instrumen pembangunan yang harus disejajarkan dengan visi, misi, dan prioritas kebijakan daerah.

Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah menyebutkan bahwa perencanaan kebutuhan barang milik daerah wajib dilakukan secara sistematis, terukur, dan sesuai dengan rencana kerja pemerintah daerah. Perencanaan tersebut harus dituangkan dalam Rencana Kebutuhan Barang Milik Daerah (RKBMD), baik untuk pengadaan, pemeliharaan, maupun penghapusan aset.

Kurniawan (2020) menekankan bahwa perencanaan aset yang tidak berbasis data sering kali menghasilkan pengadaan aset yang mubazir atau tidak mendukung pelayanan publik. Oleh karena itu, penggunaan sistem informasi manajemen aset seperti *SIMDA BMD* menjadi krusial dalam mendukung perencanaan strategis yang akurat dan berkelanjutan.

Dewi dan Nugroho (2016) menyatakan bahwa perencanaan strategis aset mencakup tiga hal penting: (1) identifikasi kebutuhan aset; (2) analisis siklus hidup aset (*asset life cycle*); dan (3) penyesuaian antara kebutuhan aset dengan kemampuan fiskal daerah. Proses ini membutuhkan partisipasi lintas perangkat daerah agar terjadi keselarasan antara aset yang direncanakan dan kebutuhan nyata di lapangan.

Perencanaan strategis aset dalam manajemen aset daerah merupakan suatu proses sistematis yang bertujuan untuk mengarahkan pengelolaan aset publik agar sejalan dengan kebutuhan pelayanan masyarakat dan kapasitas fiskal pemerintah daerah. Perencanaan ini tidak hanya berorientasi pada pengadaan aset baru, tetapi juga melibatkan penilaian menyeluruh terhadap kebutuhan aktual, umur ekonomis aset, serta potensi pemanfaatannya secara optimal.

Perencanaan yang tidak berbasis data berisiko menghasilkan pengadaan aset yang tidak tepat guna, sehingga berdampak pada pemborosan anggaran dan rendahnya kualitas pelayanan publik. Oleh

karena itu, pemanfaatan sistem informasi seperti SIMDA BMD sangat penting untuk menghasilkan data aset yang valid dan terintegrasi sebagai dasar perencanaan.

Perencanaan strategis aset mencakup identifikasi kebutuhan, analisis siklus hidup aset (*asset life cycle*), serta penyesuaian dengan kemampuan fiskal daerah. Perencanaan yang efektif memerlukan koordinasi antarlembaga dalam pemerintahan daerah guna memastikan bahwa aset yang direncanakan benar-benar mendukung sasaran pembangunan dan pelayanan publik secara efisien dan berkelanjutan.

c. Optimalisasi Pemanfaatan Aset

Pemanfaatan aset harus memberikan manfaat sosial dan ekonomi yang maksimal bagi masyarakat. Hal ini mencerminkan prinsip *value for money* dan efisiensi dalam administrasi publik, di mana setiap aset harus digunakan untuk mendukung kesejahteraan publik, bukan sekadar dimiliki atau dibiarkan menganggur.

Pemanfaatan aset daerah tidak boleh sekadar menyimpan aset tanpa nilai tambah, tetapi harus digunakan untuk memberikan manfaat ekonomi dan sosial kepada masyarakat (Mardiasmo, 2009: 167).

Pemanfaatan aset daerah yang optimal memerlukan sistem informasi manajemen aset yang handal, pengawasan internal yang ketat, dan keterlibatan lintas sektor. Pemanfaatan yang optimal juga

harus memperhatikan aspek hukum, nilai ekonomi, dan kepentingan sosial masyarakat (Suwanda, 2015).

Pemanfaatan aset daerah yang optimal merupakan bagian integral dari tata kelola pemerintahan yang baik (good governance), di mana aset tidak hanya dipandang sebagai kekayaan yang harus dijaga, tetapi juga sebagai instrumen strategis yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Optimalisasi pemanfaatan aset membutuhkan dukungan sistem informasi manajemen aset yang andal guna memastikan akurasi data, transparansi, dan kemudahan dalam pengambilan keputusan. Selain itu, pengawasan internal yang ketat serta keterlibatan lintas sektor diperlukan untuk menjamin pemanfaatan yang sesuai dengan peraturan hukum, bernilai ekonomis, dan berpihak pada kepentingan publik. Dengan demikian, pemanfaatan aset yang optimal tidak hanya meningkatkan efisiensi fiskal daerah, tetapi juga mendorong pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan.

d. Transparansi dan Akuntabilitas

Transparansi dan akuntabilitas menjadi fondasi tata kelola aset daerah yang baik (*good asset governance*). Aset publik harus dikelola dengan sistem yang dapat diaudit, disertai pelaporan yang terbuka kepada publik dan lembaga pengawas. Transparansi ini memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah dan mencegah terjadinya penyalahgunaan aset. Secara keseluruhan, model manajemen aset dari Kaganova & McKellar menegaskan bahwa aset

publik bukan hanya harus dicatat dan dipelihara, tetapi juga harus direncanakan, dimanfaatkan, dan diawasi secara strategis dan bertanggung jawab untuk mendukung pembangunan berkelanjutan dan pelayanan publik yang optimal.

Kualitas informasi dalam laporan aset dan keuangan daerah sangat berpengaruh terhadap tingkat akuntabilitas. Pelaporan yang tidak sesuai standar dan tidak mencerminkan kondisi riil aset dapat mengaburkan tanggung jawab pengelolaan dan mengurangi kepercayaan publik (Halim dan Abdullah, 2006).

Akuntabilitas dalam pengelolaan aset tidak hanya bersifat administratif tetapi juga etis dan legal. Artinya, pejabat daerah harus memiliki integritas dan tanggung jawab moral dalam mengelola aset negara sebagai amanah publik (Lestari dan Puspita, 2018).

Akuntabilitas dalam pengelolaan aset daerah mencerminkan suatu mekanisme pertanggungjawaban yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga menyentuh dimensi etis dan legal. Informasi yang tidak akurat, tidak standar, dan tidak mencerminkan kondisi riil aset berpotensi menimbulkan bias dalam pengambilan keputusan, mengaburkan tanggung jawab pengelola, serta melemahkan kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan. Akuntabilitas tidak hanya diukur dari kepatuhan terhadap prosedur birokrasi, tetapi juga dari komitmen etis dan tanggung jawab moral aparatur dalam mengelola aset sebagai amanah publik. Dengan demikian, akuntabilitas aset daerah menuntut integrasi antara tata kelola yang

transparan, pelaporan yang andal, dan integritas personal penyelenggara pemerintahan.

B. Defenisi Konsep

Agar lebih memudahkan dalam operasional penelitian di lapangan dan memudahkan persamaan persepsi antara penulis dengan pembaca, maka disusun defenisi konsep sebagai berikut:

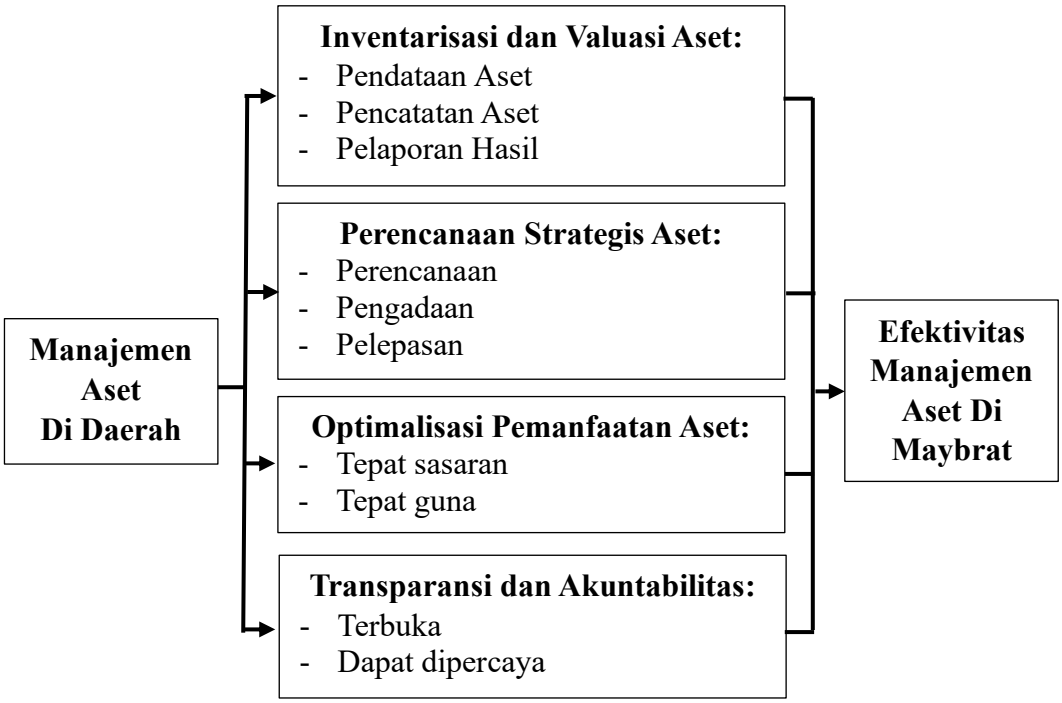
1. Manajemen aset daerah adalah mengelola barang milik daerah yang bergerak dalam memaksimalkan aset yang dimiliki pada Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Maybrat.
2. Inventarisasi dan valuasi aset adalah kegiatan pendataan, pencatatan, dan pelaporan hasil pendataan atas nilai aset milik Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Maybrat.
3. Perencanaan strategis aset adalah kegiatan perencanaan, pengadaan, pelepasan aset milik Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Maybrat.
4. Optimalisasi pemanfaatan aset adalah kegiatan pemanfaatan secara maksimal atas aset yang dimiliki Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Maybrat.
5. Transparansi dan akuntabilitas adalah pengelolaan atau manajemen aset daerah secara transparan dan akuntabel pada Dinas Kesehatan, Dinas

Pendidikan, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Maybrat.

C. Model Penelitian

Gambar 1

Bagan Kerangka Pikir



Sumber: Kaganova & McKellar (2006)