

## I. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Berdasarkan UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, pelaksanaan desentralisasi mengandung pengertian bahwa kepada daerah diberikan kewenangan untuk menggali dan memanfaatkan sumber-sumber keuangan dari potensi dan sumber daya yang berada pada wilayahnya. Demikian pula dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, dituntut untuk dapat membiayai sebagian besar anggaran pembangunannya, oleh karena itu penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat lebih ditingkatkan. Salah satu cara meningkatkan PAD adalah dengan memanfaatkan potensi aset daerah. (Siregar, 2004:187)

Pada saat ini Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memiliki jumlah aset yang cukup besar yaitu Rp. 185.047.678.974.463 (Rokap Prov. DKI Jkt : 2006). Lebih fokus lagi, aset yang berupa properti atau barang tidak bergerak (aset tetap) yang terdiri atas tanah, jalan, jembatan, bangunan air, instalasi, jaringan, bangunan gedung, dan monumen mempunyai nilai yang terbesar yaitu Rp. 162.772.950.818 ( $\pm 85\%$ ) dari keseluruhan aset yang dimaksud. Gedung merupakan salah satu aset yang memegang peranan penting di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, karena gedung merupakan fasilitas atau sarana untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan sebagai tempat proses administrasi. Nilai aset gedung berada pada urutan keempat, yaitu Rp. 5.553.913.366.804. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mempunyai aset berupa gedung dengan jumlah lokasi 9.691. dan luasnya adalah 39.427.613 m<sup>2</sup>.

Sebagai aset milik Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, gedung mempunyai fungsi yang disesuaikan dengan penggunaannya, yaitu fungsi fasilitas umum/publik, fungsi sosial, dan fungsi pemerintahan. Salah satu aset gedung milik Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang mempunyai fungsi pelayanan publik adalah Graha Wisata milik Dinas Pariwisata Provinsi DKI Jakarta. Graha Wisata pertama didirikan pada tahun 1976 di Kuningan, karena pada tahun tersebut banyak sekali kunjungan remaja maupun mahasiswa ke Kota Jakarta, baik itu untuk tujuan mengikuti Pertandingan

Olah Raga, studi wisata, maupun kegiatan lain seperti pendidikan dan pelatihan serta seminar. Pada tahun tersebut, Kota Jakarta sedang berkembang pesat dan banyak sekali kegiatan yang diselenggarakan di Kota Jakarta. Graha Wisata adalah aset Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang diandalkan untuk mendukung kegiatan pariwisata dan sekaligus pendidikan. (Gita Jaya, 1977:213).

Tugas pokok dan fungsi Graha Wisata yaitu berdasarkan pada Keputusan Gubernur Propinsi DKI Jakarta Nomor 94 tahun 2002 tentang Pembentukan Organisasi dan UPT di lingkungan Dinas Pariwisata, Graha Wisata merupakan Unit Pelaksana Teknis yang mengelola pelayanan bidang akomodasi di bawah koordinasi Dinas Pariwisata Provinsi DKI Jakarta.

Seperti kebanyakan aset milik Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, aset Graha Wisata berada di lokasi yang mudah dijangkau dan berada di kawasan yang mendukung pelaksanaan kegiatannya. Contohnya adalah sebagai berikut :

- Graha Wisata Kuningan berada di pusat kegiatan bisnis Kuningan, Komplek Gelanggang Soemantri Brodjonegoro, Pusat Perfilman Oesmar Ismail, serta Kantor Pendidikan dan Pelatihan.
- Graha Wisata Ragunan berada di Kawasan Kebun Binatang, Kebun Bibit Ragunan, dan Komplek Olah Raga Ragunan
- Graha Wisata Taman Mini berada di kawasan wisata Taman Mini

Dengan keberadaan aset Graha Wisata pada lokasi yang mendukung pelaksanaan kegiatan di gedung lingkungan sekitar tersebut di atas, diharapkan akan mempermudah pencapaian bagi pengunjung sesuai dengan asalnya maupun tujuan kedatangannya. Hal tersebut diharapkan memberikan efisiensi kepada pengunjung Kota Jakarta terutama pelajar dan mahasiswa, sehingga meringankan biaya perjalanannya.

Dahulu pada awal didirikannya Graha Wisata diperuntukkan bagi wisatawan remaja, namun kini pengunjung Graha Wisata beraneka ragam ada yang berstatus pelajar/mahasiswa maupun pegawai. Dengan beragamnya jenis pengunjung Graha Wisata diharapkan jumlah pengunjung semakin meningkat, namun ternyata sampai saat ini tingkat hunian Graha Wisata juga masih relatif rendah, yaitu pada rata-rata

30-50%. Kondisi ini disebabkan selain karena ada beberapa perubahan kebijakan di gedung lingkungan sekitar, juga semakin banyaknya gedung sejenis yang melayani jasa akomodasi. Pada tahun 2005 tingkat hunian Graha Wisata Kuningan pernah mengalami peningkatan menjadi 55.53 %, walaupun pada tahun 2006 mengalami penurunan lagi. Sedangkan untuk Graha Wisata Ragunan pada tahun 2006 tingkat huniannya pernah mencapai 89,25 karena lebih banyak disewa oleh pemain sepak bola (Persija) yang berlatih di lokasi yang berdekatan dengan Graha Wisata Ragunan.

Dalam rangka meningkatkan tingkat hunian, diperlukan upaya terobosan atau strategi. Pada tahun 2004 tingkat hunian pada hotel komersial yang rata-rata dapat mencapai 70 %, dan tingkat hunian hotel non bintang rata-rata di Kota Jakarta yang dapat mencapai 56,09 %.(BPS 2004). Keberhasilan maupun kegagalan aset Graha Wisata sebagai fasilitas akomodasi alternatif dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sulit diukur secara obyektif karena belum ada sistem pengukuran yang dianggap dapat menginformasikan tingkat keberhasilan aset sebagai fasilitas. Saat ini keberhasilan maupun kegagalan dari suatu instansi pemerintah lebih ditekankan pada kemampuan instansi tersebut dalam menyerap anggaran. Suatu instansi akan dinyatakan berhasil apabila dapat menyerap 100 persen anggaran pemerintah, (LAKIP LAN RI, 1999), walaupun hasil yang dicapai dari pelaksanaan program tersebut masih berada jauh di bawah standar.

Sebagai aset Kota Jakarta yang terus berkembang, agar Graha Wisata dapat berfungsi optimal harus berorientasi pada fungsi pelayanannya, mengikuti perkembangan lingkungan sekitarnya dan meminimalkan biaya operasionalnya. Hal ini sesuai dengan doktrin aset yang bertumpu pada 3 hal : phisycal, location, dan operator.

Pengukuran kinerja aset sebagai fasilitas digunakan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan dari aset tersebut, apakah sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan, apakah efektif dan efisien dalam rangka mewujudkan misi dan visi pemerintah. Oleh karena itu, seluruh aktivitas yang berkaitan dengan aset sebagai fasilitas harus dapat diukur dan penekanannya tidak hanya pada input tetapi juga keluaran, proses, manfaat dan dampak programnya.

Graha Wisata milik Dinas Pariwisata Provinsi DKI Jakarta belum pernah melakukan pengukuran kinerja aset secara menyeluruh dari berbagai aktivitas. Pengukuran kinerja selama ini lebih ditekankan pada penyerapan sumber daya terutama anggaran sebanyak-banyaknya. Keberhasilan Graha Wisata dalam melaksanakan programnya cenderung dinilai dari realisasi secara fisik yaitu retribusi, apabila fisik dan penyerapan dana telah mencapai 100 persen, maka program yang telah dijalankan telah dinyatakan berhasil, sedangkan kualitas pelayanan atas lokasi, penyediaan fasilitas, harga, pelayanan (keamanan, kemudahan, baik dari segi ketepatan waktu pelayanan maupun kesesuaian program) yang diberikan serta aspek sumber daya manusia masih terabaikan.

Selain dilihat dari penyerapan anggaran, selama ini kinerja aset Graha Wisata lebih dilihat dari pencapaian retribusi dan tingkat hunian. Untuk pencapaian retribusi tahun 2006 yang mencapai Rp. 1.306.765.000 (92,48%) dari target yang telah ditetapkan yaitu Rp. 1.413.000.000. Namun biaya operasional yang dikeluarkan Pemerintah DKI Jakarta untuk kegiatan pelayanan akomodasi di Graha Wisata mencapai Rp. 3.594.400.000, sehingga biaya yang dikeluarkan Pemerintah DKI Jakarta belum seimbang dengan retribusi yang diterimanya.

Sebagai aset Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Graha Wisata diharapkan dapat memberikan sumber pendapatan atau penerimaan bagi pemerintah yang pada akhirnya dapat meningkatkan pelayanan pemerintah kepada warga Kota Jakarta khususnya dan masyarakat sekitarnya. Dalam hal pengelolaan aset Graha Wisata, Dinas Pariwisata Provinsi DKI Jakarta telah melakukan berbagai upaya pemasaran guna meningkatkan kinerja aset Graha Wisata terutama dalam menghadapi pesaingnya, serta untuk mencapai target sasaran yang tepat. Salah satu terobosan pemasaran antara lain dengan memilih segmen-segmen pasar (menganalisis pengunjung). Fasilitas yang disediakan, Layanan yang diberikan, harga yang telah ditetapkan, lokasi, keamanan, kemudahan sebagai karakteristik aset dan faktor promosi diharapkan dapat mempengaruhi keputusan pengunjung untuk menggunakan jasa aset Graha Wisata.

Pendekatan *Balanced Scorecard* merupakan alternatif pengukuran kinerja organisasi yang diperkenalkan oleh Kaplan dan Norton (1996) dan dapat pula sebagai sistem pengukuran kinerja aset maupun perusahaan yang lebih komprehensif, yaitu pengukuran terhadap aspek keuangan dan aspek non-keuangan. Pendekatan dalam *Balanced Scorecard* ini adalah dengan menerjemahkan misi dan strategi perusahaan ke dalam pengukuran yang dilihat dari empat perspektif yaitu *Financial* (Keuangan), *Customer* (Pelanggan), *Internal Business Process* (Proses Bisnis Internal), dan *Learning and Growth* (Pembelajaran dan Pertumbuhan).

Penelitian ini merupakan bentuk upaya untuk melakukan analisis melalui pengukuran dan penilaian kinerja aset Graha Wisata yang berada di 3 lokasi yang berbeda, yaitu Kuningan, Ragunan, dan Taman Mini. Dengan pendekatan Balance Scorecard secara menyeluruh diharapkan kinerja aset Graha Wisata dapat diketahui secara lebih komprehensif. Kaplan dan Norton (2000) menyatakan bahwa walaupun fokus dan aplikasi awal *Balanced Scorecard* adalah sektor swasta (pencari laba) namun peluang *Balanced Scorecard* untuk membantu organisasi publik mengontrol keuangan dan mengukur kinerja organisasi lebih besar lagi, karena pengukuran kinerja pada organisasi publik dapat meningkatkan pertanggungjawaban dan memperbaiki proses pengambilan keputusan.. (Modell, 2004). Bagi perusahaan pencari laba perspektif finansial memberikan target jangka panjang, namun bagi organisasi nirlaba perspektif finansial akan memberikan batasan dan bukan tujuan. (Amaratunga, 2002). Balance Scorecard memungkinkan untuk memberikan saran atas hal yang baik, hal yang buruk, hal yang salah, hal yang benar, dan hal yang patut ditingkatkan atau mungkin ditiadakan.

## **1.2. Rumusan Permasalahan**

Suatu lokasi dapat saling tergantung dengan lokasi lain atau memiliki fungsi komplementer, dan memiliki kegiatan berbeda karena keterikatan untuk saling melengkapi fungsi masing-masing, sehingga antar lokasi tersebut saling memberi dan mendapat keuntungan dengan interaksi antar lokasi.(Morryll,1974). Sehubungan

dengan beberapa fungsi yang dimiliki Kota Jakarta, mengakibatkan banyaknya warga masyarakat yang berkunjung ke Kota Jakarta.

Perkembangan Kota Jakarta yang terjadi pada tahun 1970-an, telah menjadikan Jakarta sebagai kota dengan berbagai predikat. Salah satu predikat Kota Jakarta adalah sebagai kota tujuan wisata. Untuk membantu pelajar dan mahasiswa yang berkunjung untuk tujuan wisata sambil belajar, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta membangun Youth Hostel yang kemudian dikenal dengan Graha Wisata, yang terletak di Kuningan, Ragunan, dan Taman Mini.

Graha Wisata sebagai aset milik Pemerintah Provinsi DKI Jakarta adalah fasilitas akomodasi yang mempunyai beberapa keunggulan, yaitu berada di lokasi yang bernilai ekonomi tinggi, berdekatan dengan pusat kegiatan wisata maupun Olah Raga, dan harga yang relatif terjangkau. Namun bila dilihat dari tingkat hunian, Graha Wisata mempunyai tingkat hunian yang relatif masih rendah. Disamping faktor persaingan dengan fasilitas sejenis, kebijakan untuk kegiatan gedung di lingkungan sekitarnya juga mempengaruhi rendahnya tingkat hunian Graha Wisata, ditambah pula belum ada prioritas pengelola dalam menangani rendahnya tingkat hunian.

Dari berbagai masalah di atas, maka rumusan permasalahan dalam studi ini adalah :

1. Keberadaan aset Graha Wisata sebagai fasilitas akomodasi alternatif diharapkan dapat membantu wisatawan terutama pelajar dan mahasiswa dalam kunjungannya ke Kota Jakarta, oleh karena itu lokasinya berdekatan dengan tempat pariwisata atau pusat kegiatan remaja. Seiring dengan perkembangan waktu, kebijakan kegiatan di gedung lingkungan sekitar juga berubah, hal ini mengakibatkan berubah pula tingkat hunian di Graha Wisata
2. Kondisi saat ini, aset Graha Wisata relatif rendah tingkat huniannya, yaitu berkisar 47,17% selama tahun 2004, 2005, 2006, padahal Graha Wisata berada di lokasi yang bernilai ekonomi tinggi, harga terjangkau, serta dekat dengan pusat kegiatan bisnis dan wisata.
3. Belum jelas adanya prioritas pengelola terhadap aset Graha Wisata, dalam menghadapi rendahnya tingkat pemanfaatan (hunian) aset Graha Wisata.

### 1.3. Pertanyaan Penelitian

Berkaitan dengan perumusan masalah tersebut di atas, maka pertanyaan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kinerja aset Graha Wisata, bila ditinjau dengan pendekatan *Balanced Scorecard*?
2. Bagaimanakah deskripsi masing-masing perspektif kinerja aset Graha Wisata ditinjau dari perspektif keuangan, perspektif pengunjung, perspektif proses bisnis internal serta perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.
3. Bagaimanakah perbedaan karakter pengunjung pada 3 lokasi aset yang berbeda, yaitu Graha Wisata Kuningan, Ragunan, dan Taman Mini

### 1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan di atas, maka penelitian ini memiliki tiga tujuan yang hendak dicapai, yaitu :

- a. Mengukur kinerja aset Graha Wisata dengan pendekatan *Balanced Scorecard*.
- b. Mendeskripsikan masing-masing perspektif kinerja aset Graha Wisata ditinjau dari perspektif keuangan, perspektif pengunjung, perspektif proses bisnis internal serta perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.
- c. Membandingkan karakter pengunjung pada 3 lokasi yang berbeda, yaitu Graha Wisata Kuningan, Ragunan, dan Taman Mini

### 1.5. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini, diharapkan dapat bermanfaat bagi :

1. Kota Jakarta, terutama mendukung kegiatan studi wisata bagi pelajar dan mahasiswa, serta mendukung kegiatan wisata, olah raga, dan lain-lain sesuai fungsi Kota Jakarta
2. Para pengelola aset, terutama aset Graha Wisata dalam upaya optimalisasi tingkat pemanfaatannya
3. Bagi para calon pengunjung Graha Wisata, agar dapat menjadikan Graha Wisata sebagai sebuah solusi alternatif untuk pelayanan jasa akomodasi di Kota Jakarta.

## 1.6. Ruang Lingkup Penelitian

Materi yang digunakan sebagai batasan dan dasar dalam melakukan penelitian ini adalah :

1. Kinerja aset atau *asset performance* adalah gambaran hasil kerja yang dapat dicapai sebuah aset dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas pokok organisasi. Ada hubungan yang kuat antara kinerja perorangan, kinerja aset, maupun dengan kinerja organisasi, jadi apabila kinerja perorangan baik maka kemungkinan besar kinerja organisasi menjadi baik, dan pada akhirnya kinerja pengelolaan aset juga baik, sehingga kinerja yang tercapai secara seimbang. (D. Amaratunga, 2002).
2. Kaplan dan Norton (1996) mendefinisikan bahwa *Balanced Scorecard* (Kartu Skor Berimbang) merupakan suatu sistem manajemen yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja perusahaan, memantau perkembangan kinerja tersebut, serta menjalin strategi dengan program-program kerja perusahaan dalam rangka mencapai visi yang telah ditetapkan oleh perusahaan. Sistem ini memadukan aspek dalam manajemen perusahaan ke dalam empat perspektif yaitu keuangan (*financial*), pelanggan (*customer*), proses bisnis internal (*internal business process*), serta pembelajaran dan pertumbuhan (*learning and growth*).

## 1.7. Batasan Penelitian

Dengan adanya keterbatasan waktu serta jumlah data, maka penelitian ini dibatasi dengan berbagai faktor sebagai berikut :

1. Aset dan pengunjung yang diteliti adalah aset dan pengunjung pada Gedung Graha Wisata Kuningan, Ragunan, dan Taman Mini.
2. Perspektif yang diteliti adalah perspektif pada pendekatan Balance Scorecard yaitu perspektif keuangan, perspektif pengunjung, perspektif proses bisnis internal serta perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.