

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pada akhir dekade 90an Indonesia mengalami krisis moneter ditandai dengan melemahnya mata uang rupiah terhadap dollar Amerika hingga ke tingkat Rp. 12.000 – Rp. 15.000 per dollar amerika, krisis yang awalnya hanya terjadi di bidang moneter pada akhirnya menjadi krisis multidimensi yang memicu adanya gerakan reformasi di segala bidang kehidupan dan berbangsa di tanah air. Reformasi yang terjadi menuntut adanya perubahan yang mendasar atas peran pemerintah dalam sistem sosial dan politik di Indonesia, dimana model kepemimpinan nasional yang sebelumnya lebih bersifat otoriter dan tersentralisasi maka pada era reformasi model kepemimpinan tersebut beralih ke sistem yang lebih demokratis yang menjunjung tinggi nilai-nilai kebebasan berpendapat.

Dalam tatanan pemerintahan, paradigma birokrasi berubah menjadi “*pelayan masyarakat*” dengan melaksanakan prinsip-prinsip *good governance* dalam tata kelola pemerintahan, kemudian dari sistem manajemen pemerintahan yang sentralistik bergeser menjadi desentralistik. Model pemerintahan yang desentralistik tersebut pada hakikatnya menghendaki adanya perimbangan kewenangan dan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Desentralisasi kewenangan pemerintah utamanya terjadi pada sebagian tugas, pokok dan fungsi pemerintah yang diserahkan kepada pemerintah daerah berikut disertai dengan pendanaannya (*moneys follow function*). Pemerintah daerah diberikan keleluasaan dalam mengelola sendiri keuangannya untuk melaksanakan pembangunan daerah yang lebih terfokus pada upaya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Anggaran pemerintah daerah disusun lebih berorientasi pada *output* daripada *input* sehingga model anggaran pemerintah daerah pada saat sekarang lebih dikenal dengan anggaran yang berbasis kinerja, dimana penggunaan anggaran pemerintah daerah yang terbatas disusun seefisien mungkin untuk menghasilkan pemenuhan kebutuhan masyarakat yang besar.

Dengan keleluasaan yang diberikan kepada pemerintah daerah tersebut maka pertanggungjawaban kinerja pemerintah daerah secara akuntabel dan

transparan kepada masyarakat menjadi suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Terlebih jika pembiayaan seluruh kegiatan sektor publik bersumber dari pajak yang dipungut pemerintah dari masyarakat ataupun pendapatan lainnya yang diatur sesuai hukum, maka suatu pengukuran kinerja pemerintah adalah wujud dari pertanggungjawaban publik (Mahsun, 2009).

Instansi/unit kerja pemerintah yang melaksanakan pelayanan terhadap masyarakat sering menghadapi tuntutan peningkatan pelayanan. Di satu sisi masalah klasik yang kerap timbul dalam menyediakan pelayanan adalah masalah pembiayaan belanja publik dengan kata lain adanya kendala keterbatasan dana, sedangkan disisi lainnya adalah masalah keterbatasan dalam pengelolaan manajemen, organisasi, dan daya saing usaha sehingga hal tersebut akan mempengaruhi produktivitas dan pengembangan kualitas pelayanan masyarakat.

Salah satu upaya pemerintah dalam meningkatkan pelayanan publik adalah dengan pembentukan Badan Layanan Umum (BLU) sebagaimana yang tertuang dalam pasal 68 dan 69 dalam UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa *“bagi instansi di pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberikan pelayanan pada masyarakat dapat menerapkan pola pengelola keuangan yang fleksibel dengan menonjolkan produktivitas, efisiensi dan efektivitas. Instansi pemerintah yang demikian disebut Badan Layanan Umum”*.

Untuk itu, pemerintah telah membuat kebijakan dengan menerbitkan PP No. 23 Tahun 2005 tentang Badan Layanan Umum sebagai pedoman kepada instansi/unit kerja pemerintah dalam membentuk badan layanan umum. Di samping itu pemerintah juga menerbitkan PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pada ketentuan pasal 146 dinyatakan bahwa *“pemerintah daerah juga dapat membentuk Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) yang bertujuan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat”*. Dengan diterbitkannya petunjuk pelaksanaan pengelolaan BLUD tersebut implikasinya setiap instansi/unit kerja yang ditetapkan sebagai BLUD akan mendapatkan fleksibilitas dalam mengelola keuangannya, misalnya: setiap pendapatan yang

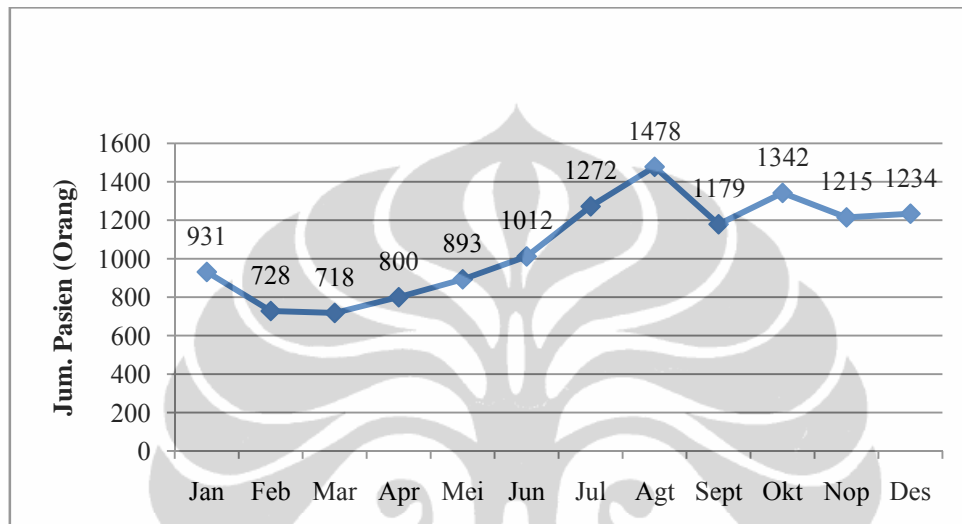
diterima dapat langsung digunakan untuk keperluan peningkatan pelayanan publik tanpa harus langsung disetorkan ke kas daerah.

Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau melalui UU No. 25 Tahun 2005 adalah merupakan suatu bentuk kepercayaan pemerintah pusat atas aspirasi masyarakat Kepri untuk membentuk pemerintahan daerahnya sendiri dengan maksud mensejahterakan taraf kehidupan masyarakat. Dengan sejumlah potensi keunggulan daerah yang dimiliki telah memberikan suatu '*kepercayaan diri*' bagi pemerintah daerah Provinsi Kepri untuk mampu menyediakan berbagai pelayanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat, dimana salah satu bentuk pelayanan publik tersebut adalah pelayanan kesehatan. Dalam struktur organisasi pemerintahan Provinsi Kepulauan Riau, terdapat beberapa satuan kerja perangkat daerah yang memiliki tugas pokok dan fungsinya memberikan pelayanan pada masyarakat yang berpotensi untuk dijadikan BLUD, salah satunya adalah Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Tg. Uban.

Pada tahun 2008 Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau telah melakukan langkah-langkah persiapan pembentukan BLUD yang dimotori oleh Badan Keuangan dan Kekayaan Daerah yaitu melakukan koordinasi dengan pemerintah pusat, mempersiapkan sarana dan prasarana pendukung, formulasi kebijakan serta menganggarkan dana pembentukan BLUD. Selanjutnya pada tanggal 1 April 2009 pemerintah Provinsi Kepulauan Riau menetapkan RSUD Tg. Uban sebagai satuan kerja perangkat daerah yang menerapkan pola pengelolaan keuangan BLUD dengan status bertahap. Dengan penetapan ini, RSUD Tg. Uban diberi kewenangan dalam mengelola keuangannya sendiri secara terbatas sesuai dengan yang ditentukan dalam Permendagri No. 61 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah.

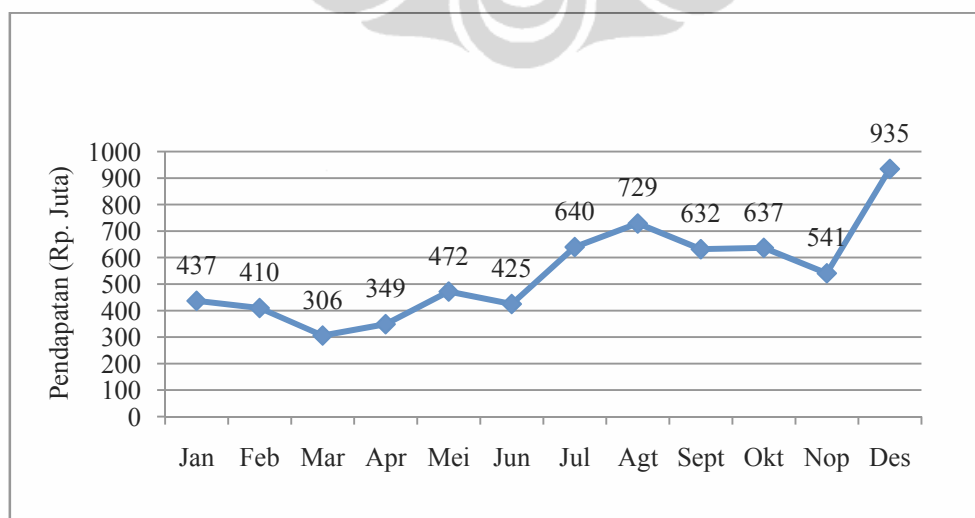
Pada saat ini RSUD Tg. Uban dengan status BLUD bertahap terus melakukan pembenahan organisasi dan peningkatan kapasitas manajemen dalam upaya percepatan pencapaian tujuan peningkatan pelayanan kesehatan masyarakat. Menurut ekspose Direktur RSUD Tg. Uban pada saat rapat evaluasi kinerja instansi dengan Komisi II DPRD Provinsi Kepulauan Riau, disampaikan bahwa kinerja RSUD Tg. Uban Tahun 2009 mengalami kemajuan yang sangat

berarti sebagaimana diperlihatkan pada Grafik 1.1 yang menunjukkan jumlah kunjungan pasien RSUD Tg. Uban selama tahun 2009 mengalami peningkatan yang cukup signifikan, dengan puncak kunjungan pasien terjadi pada bulan Agustus 2009 sebanyak 1.478 orang dan rata-rata pertumbuhan jumlah pasien sebesar 3,40% per bulan.



Grafik 1.1. Jumlah Kunjungan Pasien Tahun 2009
(Sumber: sub bagian rekam medis)

Di sisi lain, peningkatan jumlah kunjungan pasien ini juga diikuti dengan meningkatnya jumlah pendapatan RSUD Tg. Uban pada periode waktu yang sama, sebagaimana ditunjukkan pada grafik 1.2 dibawah ini:



Grafik 1.2. Pendapatan RSUD Tg. Uban Tahun 2009
(Sumber: sub bagian keuangan)

Dari Grafik 1.2, dapat dilihat jumlah pendapatan RSUD Tg. Uban pada tahun 2009 juga mengalami tren peningkatan dengan jumlah pendapatan tertinggi diterima pada bulan desember 2009 sebesar Rp. 935 Juta dengan rata-rata pertumbuhan pendapatan sebesar 9,79% perbulan.

Disamping itu, berdasarkan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) RSUD Tg. Uban Tahun 2009 menunjukkan adanya 7 indikator capaian kinerja keberhasilan pelayanan kesehatan yang didasarkan pada nilai idealnya, sebagaimana yang diperlihatkan pada tabel 1.1 dibawah ini:

Tabel. 1.1. Pencapaian Kinerja Berdasarkan Indikator Pelayanan Kesehatan

No.	Indikator	Capaian	Nilai Ideal
1	BOR	37%	60-85%
2	LOS	3 hari	3-12 hari
3	BTO	32 kali	≥ 30 kali
4	TOI	7 hari	1-3 hari
5	Hari rawat	8571 hari	
6	Kunjungan rawat jalan	5856 kali	
7	Jumlah pasien rawat inap	2562 orang	

(Sumber: LAKIP RSUD Tg. Uban Tahun 2009)

Kemudian dari LAKIP juga kita dapat melihat kinerja keuangan RSUD Tg. Uban. Pada tabel 1.2 berikut ini menunjukkan bahwa tingkat capaian anggaran belanja rumah sakit rata-rata mencapai $\pm 90\%$ dari anggarannya.

Tabel 1.2.....
Universitas Indonesia

Tabel. 1.2. Realisasi Anggaran Belanja Program/Kegiatan

No	Program/Kegiatan	Target (Rp.)	Realisasi (Rp.)	% Capaian
1	Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur : 1. pengadaan kendaraan dinas/operasional	225.000.000	204.578.997	90,92
2	Program pengadaan, peningkatan sarana dan prasarana rumah sakit: 1. Pengadaan alat-alat kesehatan rumah sakit 2. Pengadaan obat-obatan 3. Pengadaan perlengkapan rumah tangga rumah sakit 4. Pengadaan bahan-bahan logistik rumah sakit	5.300.000.000 1.000.000.000 600.000.000 496.400.000	5.142.151.000 986.586.958 581.197.399 362.225.000	97,02 98,66 96,87 72,97
3	Program pemeliharaan sarana dan prasarana rumah sakit: 1. Pemeliharaan rutin/berkala	305.000.000	301.692.100	98,92

(Sumber: LAKIP RSUD Tg. Uban Tahun 2009, diolah kembali)

Berdasarkan ekspose Direktur dan LAKIP RSUD Tg. Uban Tahun 2009 diatas secara umum dapat dilihat bahwa kinerja RSUD Tg. Uban mengalami kemajuan yang sangat berarti, hal ini ditunjukkan antara lain:

1. Adanya peningkatan pertumbuhan pendapatan rumah sakit;
2. Tercapainya sebagian besar indikator pelayanan kesehatan yang didasarkan pada nilai idealnya;
3. Dari sisi belanja program/kegiatan, terlihat adanya upaya penghematan dalam penggunaan anggaran belanja rumah sakit.

Namun demikian dapatkah diambil kesimpulan bagi para pengambil kebijakan bahwa kinerja RSUD Tg. Uban sudah baik? Ataupun apakah pengukuran kinerja dari aspek finansial (pendapatan rumah sakit) dan nilai

indikator pelayanan kesehatan sudah dapat menggambarkan capaian kinerja rumah sakit secara komprehensif?.

Dalam kenyataannya para pengambil kebijakan pada saat mengambil keputusan tidak hanya membutuhkan informasi tentang capaian kinerja finansial saja tetapi juga membutuhkan informasi capaian kinerja non finansial seperti tingkat kepuasan pasien, cara rumah sakit dalam meningkatkan pelayanan dan tingkat kepuasan pegawai rumah sakit terhadap sistem manajemen yang diterapkan, sehingga dengan demikian para pengambil kebijakan mendapatkan informasi yang komprehensif tentang kinerja rumah sakit. Konsep pengukuran kinerja yang memperhatikan keseimbangan antara kinerja finansial dan non finansial, aspek internal dan eksternal, serta memberikan informasi kinerja jangka pendek dan jangka panjang disebut dengan metode pengukuran kinerja *balanced scorecard* yang dikembangkan oleh Kaplan dan Norton. *Balanced Scorecard* memandang tujuan dan ukuran kinerja perusahaan dalam empat perspektif yaitu: 1). Finansial; 2). Pelanggan; 3). Proses bisnis internal; 4). Pembelajaran dan pertumbuhan.

Berdasarkan alasan-alasan diatas, penulis berkeinginan untuk melakukan penelitian yang dapat memberikan gambaran kinerja RSUD Tg. Uban di Provinsi Kepulauan Riau secara komprehensif dengan menggunakan konsep *balanced scorecard*.

1.2. Perumusan Masalah

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, maka permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah mengukur kinerja RSUD Tg. Uban di Provinsi Kepulauan Riau secara komprehensif yang mencakup aspek finansial dan non finansial rumah sakit.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, tujuan penelitian ini adalah untuk mengukur dan mengevaluasi kinerja finansial dan non finansial RSUD Tg. Uban di Provinsi Kepulauan Riau.

1.4. Manfaat Penelitian

Dari hasil pemaparan diatas, manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Sebagai masukan bagi RSUD Tg. Uban untuk mengetahui kinerja instansinya secara komprehensif.
2. Memberikan gambaran informasi kepada para pengambil kebijakan di Provinsi Kepulauan Riau tentang kinerja RSUD Tg. Uban dalam memberikan pelayanan kesehatan.
3. Untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pelayanan kesehatan masyarakat di Provinsi Kepulauan Riau.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Pendekatan/desain Penelitian

Desain penelitian yang digunakan adalah penelitian *assessment* dan *evaluative* yaitu penulis mengukur dan mengevaluasi kinerja RSUD Tg. Uban di Provinsi Kepulauan Riau.

1.5.2. Metode Analisis Data

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah pengukuran kinerja dengan konsep *balanced scorecard* dengan memperhatikan unsur-unsur validitas dan reliabilitas data yang didapat seperti kelengkapan data, akurasi dan konsistensi data. Metode *balanced scorecard* mengukur tingkat capaian kinerja melalui empat perspektif yaitu 1). Finansial; 2). Pelanggan; 3). Proses bisnis internal; 4). Pembelajaran dan pertumbuhan. Konsep *balanced scorecard* yang mulai diperkenalkan oleh Kaplan dan Norton di awal tahun 90an telah banyak digunakan oleh perusahaan swasta, namun kemudian dalam perkembangannya *balanced scorecard* juga dapat diterapkan untuk mengukur kinerja instansi/unit kerja pemerintah dengan cara melakukan beberapa modifikasi dalam empat perspektif yang diperkenalkan *balanced scorecard* (Gasperz, 2002).

Modifikasi keempat perspektif dalam *balanced scorecard* juga mengakibatkan adanya adaptasi pada ruang lingkup pengukuran kinerja organisasi sektor publik (Niven, 2003), berupa: 1). Akuntabilitas keuangan; 2). Produk dari

sebuah program yang dihasilkan; 3). Taat pada standar kualitas pelayanan; 4). Ukuran hubungan partisipasi; 5). Indikator kunci kinerja; dan 6). Kepuasan klien. Dari ruang lingkup pengukuran *balanced scorecard* tersebut secara eksplisit menunjukkan bahwa perpektif pelanggan menjadi tujuan pengendalian ukuran *balanced scorecard* bagi organisasi sektor publik, karena keberhasilan organisasi pemerintah sejogjanya diukur melalui efektifitas dan efisiensi dalam memenuhi kebutuhan masyarakat (Kaplan dan Norton dalam Gasperz, 2002).

Metode pengukuran kinerja *balanced scorecard* telah banyak digunakan oleh para manajer di organisasi sektor swasta dan publik, karena metode ini mampu memberikan nilai tambah pada setiap informasi yang dihasilkan dalam keempat perspektif ukuran kinerjanya. Nilai tambah yang dimaksud adalah *balanced scorecard* tidak hanya sebagai alat untuk mengukur kinerja saja tetapi *balanced scorecard* juga merupakan suatu sistem pengendalian manajemen strategi dalam mencapai tujuan yang diderivasi dari misi organisasi.

1.5.3. Jenis Dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh dari wawancara mendalam dengan subjek penelitian dan pemberian kuesioner. Disamping itu, penulis juga menggunakan data sekunder dalam penelitian ini berupa laporan keuangan rumah sakit tahun 2009 yang *audited*, dokumen perencanaan strategis, data kepegawaian rumah sakit, dll. Yang kesemuanya bersumber dari manajemen RSUD Tg. Uban dan tim penilai pembentukan BLUD Provinsi Kepulauan Riau.

1.5.4. Populasi dan Sampel Data

Pada penelitian ini, penulis melakukan pengambilan sampel terhadap dua populasi data yang akan diteliti yaitu pasien rumah sakit dan pegawai rumah sakit. Sedangkan teknik sampling data yang dilakukan adalah dengan cara *simple random sampling* untuk pasien rumah sakit dan *disproportionate stratified random sampling* untuk pegawai rumah sakit.

1.5.5. Teknik Pengumpulan Dan Pengolahan Data

Pengumpulan data primer dilakukan dengan cara komunikasi langsung/wawancara dengan objek penelitian di RSUD Tg. Uban dan satuan kerja perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, disamping itu juga penulis akan memberikan kuesioner terhadap beberapa pertanyaan kepada pengunjung rumah sakit yang berobat di RSUD Tg. Uban. Pengumpulan data sekunder didapat langsung dari objek penelitian di RSUD Tg. Uban dan melalui satuan kerja perangkat daerah di Provinsi Kepulauan Riau yang berhubungan dengan penelitian ini. Teknik pengolahan data dilakukan dengan metode *balanced scorecard* yaitu dengan mengelompokkan data-data yang sudah terkumpul ke dalam empat perspektif pengukuran kinerja, kemudian akan dilakukan *scoring* data untuk mendapatkan nilai kinerja RSUD Tg. Uban.

1.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam pembuatan tesis ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisikan latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN LITERATUR

Bab ini akan menguraikan kajian teori tentang manajemen pengukuran kinerja organisasi sektor publik dan konsep *balanced scorecard* dalam pengukuran kinerja sektor publik.

BAB III : METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini berisikan cara ilmiah yang digunakan penulis untuk menganalisis data penelitian dengan metode *balanced scorecard* seperti populasi dan sampling data dan teknik pengumpulan data.

BAB IV : HASIL DAN ANALISA PENELITIAN

Bab ini berisikan gambaran umum RSUD Tg. Uban saat ini dan berupa analisis pengukuran kinerja RSUD Tg. Uban dengan metode *balanced scorecard*.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Merupakan bab penutup dari penelitian ini yang berisikan kesimpulan hasil penelitian dan saran.

