

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Saat ini pengembangan pengukuran kinerja dan pelaporan sektor publik termasuk Pemerintah Daerah diperlukan sebagai tolak ukur kinerja baik pengukuran kinerja keuangan maupun non keuangan. Selain itu, pengukuran kinerja ini sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam memberikan pelayanan publik yang lebih baik. Pengukuran kinerja meliputi aktivitas dalam menetapkan serangkaian ukuran atau indikator kinerja yang memberikan informasi sehingga memungkinkan bagi sektor publik untuk memonitori kinerja dalam menghasilkan *output* dan *outcome*. Pengukuran kinerja sektor publik memiliki hubungan dengan akuntabilitas publik yaitu hasil dari kinerja organisasi harus dilaporkan pada laporan pertanggungjawaban kinerja. Akuntabilitas kinerja ini memiliki hubungan yang erat dengan konsep manajemen berbasis kinerja (Mahmudi, 2015).

Pengembangan pengukuran kinerja membuat para praktisi baik internasional maupun nasional terdorong untuk melakukan pengendalian anggaran dengan mengubahnya menjadi berbasis keluaran dan hasil dari yang semula berbasis *input*. Perubahan penganggaran dari berbasis tradisional (*input*) menjadi berbasis kinerja memberikan motivasi dan dorongan bagi sektor publik untuk menjadi efisien, efektif, dan mendorong manajer publik lebih bertanggung jawab pada aspek hasil program (Gianakis, 2002).

Penganggaran berbasis ini memiliki ciri utama yaitu dalam penyusunan anggaran dengan memperhatikan hubungan antara *input* dan *outcomes*. Yang dimaksud dengan *input* disini yaitu pendanaan, sedangkan yang dimaksud

*outcomes* yaitu hasil yang diharapkan. Penerapan anggaran berbasis kinerja diharapkan akan memberikan kualitas dan pengambilan keputusan yang lebih rasional dalam menentukan alokasi sumber daya ekonomi manajer publik (Mahmudi, 2015). Sehingga lebih efektif dan efisien kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Tujuan penganggaran berbasis kinerja menurut Robinson & Last (2009) meningkatkan efektifitas pengeluaran publik dengan mengaitkan penggunaan dana dengan hasil yang ingin dicapai melalui penggunaan informasi kerja secara sistematis. Selanjutnya, Melkers & Willoughby (2001) memberikan pendapat yang lebih luas mengenai tujuan penganggaran berbasis kinerja yaitu meningkatkan efektifitas program, menghemat biaya, meningkatkan koordinasi, mengubah alokasi anggaran, mengurangi duplikasi pelayanan, meningkatkan akuntabilitas publik, dan memperbaiki proses pengambilan keputusan.

Untuk memperoleh hasil pengukuran yang objektif diperlukan konsep *Value for Money*. Menurut Mardiasmo (2009) *Value for Money* merupakan inti pengukuran kinerja pada sektor publik yang berdasarkan tiga elemen, yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Sehingga pengukuran kinerja pada pemerintah daerah harus dilakukan secara objektif dan menyeluruh agar terlihat jelas manfaat yang diperoleh masyarakat dari setiap kegiatan atau program yang dilaksanakan suatu pemerintah daerah.

Sejalan dengan konsep pengukuran kinerja yakni konsep *Value for Money* digunakan juga model pengukuran *Cost Effectiveness Analysis* (CEA). *Cost Effectiveness Analysis* (CEA) merupakan model yang sangat baik untuk menilai tingkat efektivitas biaya yang digunakan dalam suatu kegiatan atau program

(Rambi et al., 2020). Umumnya, CEA digunakan untuk menghitung efektivitas biaya yang digunakan karena hasil yang dihitung tidak dapat dihitung dalam bentuk uang.

Untuk menilai peningkatan kualitas pelayanan publik khususnya di bidang kesehatan terealisasi dengan baik dibutuhkan aturan yakni Standar Pelayanan Minimal (SPM) Kesehatan. Dengan adanya SPM bidang Kesehatan akan membuat peningkatan pelayanan kesehatan masyarakat melalui Dinas Kesehatan khususnya di Kabupaten Bangkalan. Berdasarkan Permenkes Nomor 4 Tahun 2019 tentang Standar Teknis Pemenuhan Mutu Pelayanan Dasar pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang menjadi kebutuhan dasar harus dilaksanakan dan diterapkan oleh Pemerintah Daerah dengan capaian target 100% setiap tahunnya. Pada SPM bidang Kesehatan ini memiliki 12 indikator yang harus dilaksanakan 100% sesuai target SPM karena indikator tersebut merupakan pelayanan dasar minimal yang harus dan wajib dilaksanakan untuk tercapainya standar pelayanan kesehatan masyarakat.

Menurut (Aqiel, 2022) dalam penerapannya pada tahun 2021 SPM bidang Kesehatan di seluruh daerah hanya berkisar 24.24%. Capaian tersebut sama rendahnya dengan prosentase pencapaian SPM bidang Sosial, Pendidikan, Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pemukiman, serta Urusan Trantibumlinmas. Oleh karena itu, sejalan dengan penelitian yang dilakukan Jaswin et al., (2018) dan Supyani & Umam (2020) yang menyatakan bahwa masih banyaknya kendala dalam menerapkan penganggaran berbasis kinerja untuk pencapaian SPM karena kurangnya anggaran, kondisi lingkungan, dan ekonomi yang berubah setiap daerah.

Berdasarkan penjelasan latar belakang diatas, peneliti tertarik untuk mengetahui dan menganalisis *cost effectiveness analysis* kinerja pada urusan Kesehatan di Kabupaten Bangkalan. Alasan pemilihan objek di Kabupaten Bangkalan yakni karena penelitian ini belum pernah diteliti di Kabupaten Bangkalan khususnya pada urusan Kesehatan dalam meneliti 12 indikator SPM Kesehatan. Dimana, sesuai penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Mardiyanti (2018) menyatakan bahwa terdapat keefektivan anggaran BOK di Puskesmas Balongsari Kota Surabaya terhadap *input*, *output*, dan *outcomes*. Tetapi perbedaan pada penelitian ini terletak pada fokus penelitian yakni menganalisis tingkat efektif dan tingkat efisien anggaran dilihat dari 12 indikator SPM Kesehatan. Sesuai Laporan Standar Pelayanan Minimal Dinas Kesehatan Kabupaten Bangkalan, pada tahun 2019 SPM Kesehatan diketahui sebesar 74%, lalu menurun di tahun 2020 sebesar 69%, dan meningkat sebesar 70% di tahun 2021.

Alasan lainnya peneliti memilih melakukan riset pada bidang kesehatan karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menjadi salah satu urusan wajib terkait dengan pelayanan dasar. Sehingga judul dari penelitian ini adalah “**Analisis *Cost-Effectiveness* Pencapaian Indikator Standar Pelayanan Minimal (SPM) Urusan Kesehatan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bangkalan**”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Berapa tingkat *Cost-Effectiveness Analysis* (CEA) pencapaian indikator Standar Pelayanan Minimal (SPM) pada urusan kesehatan?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi tingkat *Cost-Effectiveness Analysis* (CEA) dari pencapaian indikator Standar Pelayanan Minimal (SPM) pada urusan kesehatan?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui berapa tingkat *Cost-Effectiveness Analysis* (CEA) pencapaian indikator Standar Pelayanan Minimal (SPM) pada urusan kesehatan.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi tingkat *Cost-Effectiveness Analysis* (CEA) dari pencapaian indikator Standar Pelayanan Minimal (SPM) pada urusan kesehatan.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **A. Manfaat Teoritis**

Sebagai bahan perbandingan dari Analisis *Cost Effectiveness* pencapaian indikator SPM pada urusan Kesehatan di suatu Pemerintah Daerah dan pengaruhnya terhadap pengambilan kebijakan Pemerintah Daerah, pengembangan pengetahuan pencapaian indikator SPM pada urusan kesehatan Pemerintah Daerah khususnya pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bangkalan, dan sebagai tambahan referensi untuk peneliti selanjutnya.

## B. Manfaat Praktis

Sebagai salah satu informasi tentang Analisis *Cost Effectiveness* pencapaian indikator SPM pada urusan Kesehatan di suatu Pemerintah Daerah dan pengaruhnya terhadap pengambilan kebijakan bagi Pemerintah Daerah khususnya pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bangkalan, Lembaga yang bersangkutan, dan mahasiswa (peneliti).