

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Dalam rangka memenuhi kebutuhan yang semakin tinggi dengan keterbatasan sumber daya pemerintah yang ada, reformasi keuangan Negara saat ini mengalami pergeseran dari penganggaran tradisional menuju penganggaran yang berbasis kinerja. Dimana arah pengelolaan keuangan Negara tidak lagi berorientasi pada input melainkan pada output dengan memaksimalkan sumber daya pemerintah yang ada.

Pendekatan penganggaran yang berorientasi pada kinerja sangat diperlukan bagi satuan kerja instansi pemerintah yang memberikan pelayanan kepada publik. Istilah *mewiraswastakan* pemerintah adalah salah satu alternative untuk mendorong kinerja pelayanan publik. Ketentuan tentang penganggaran tersebut telah dituangkan dalam UU No.1 tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara.

Selanjutnya UU No.1 tahun 2004, tentang perbendaharaan Negara membuka koridor baru bagi penerapan pengelolaan keuangan berbasis kinerja pada lingkungan pemerintahan. Khususnya pasal 68 dan 69 pada undang-undang tersebut, instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberi pelayanan kepada masyarakat dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan menonjolkan produktivitas, efisiensi dan efektivitas (Sari : 2012). Instansi demikian disebut dengan Badan Layanan Umum (BLU). Dengan ditetapkannya instansi pemerintah menjadi satuan kerja Badan Layanan Umum, maka satker tersebut diharapkan mampu menerapkan manajemen keuangan berbasis kinerja dengan lebih baik.

Pada hakikatnya penerapan Pola Pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (PPK BLU) adalah penerapan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan menonjolkan produktivitas, efisiensi dan efektivitas. Penerapan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (PPK BLU) diharap memberikan dampak positif dalam perspektif pencapaian keuangan.

Jika ditinjau dari aspek manajemen keuangan, operasional manajemen BLU berbeda dengan satuan kerja yang murni menerapkan pola APBD/APBN, BLU menerapkan manajemen bisnis dimana kegiatan operasional BLU diarahkan pada praktek bisnis yang sehat. Walaupun manajemen keuangan BLU menerapkan manajemen bisnis yang sehat, tetapi BLU berbeda dengan BUMN/BUMD, karena BLU merupakan badan usaha yang tidak mengejar keuntungan (*non profit oriented*), sedangkan BUMN/BUMD merupakan badan usaha yang mengejar keuntungan. Pola pengelolaan yang berbasis praktek bisnis yang sehat berlaku pada sektor-sektor yang terkait dalam operasional masing-masing BLU, tentunya akan berdampak pada peningkatan kinerja keuangan pada masing-masing satuan kerja (Sari, 2007).

Rumah sakit pemerintah merupakan salah satu dari beberapa jenis Badan Layanan Umum selain pendidikan, pengelolaan kawasan, lisensi, dan penyiaran (Antoro : 2014). Berubahnya status RSUD menjadi BLUD sangat cocok karena rumah sakit adalah instansi pemerintah yang langsung memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat, menarik bayaran atas jasa yang diberikannya, memiliki “lingkungan kompetisi” yang berbeda dengan SKPD biasa, pendapatan yang diperoleh dari jasa yang diberikannya cukup signifikan, dan adanya “spesialisasi” dalam hal keahlian karyawannya.

Selama ini pelayanan yang disediakan rumah sakit pemerintah dinilai masih rendah, penyebabnya sangatlah klasik yaitu masalah keterbatasan dana yang dimiliki rumah sakit milik pemerintah, sehingga tidak mampu untuk mengembangkan mutu pelayanan. Serta proses birokrasi yang terlalu panjang dalam proses pencairan dana ataupun aturan pengelolaan keuangan yang menghambat kelancaran pelayanan serta sulitnya untuk mengukur kinerja (Wildana : 2012).

Berdasarkan rendahnya pelayanan rumah sakit yang selama ini dirasakan masyarakat, pemerintah memberikan terobosan baru dengan cara memberikan fleksibilitas rumah sakit daerah dalam menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum (PPK BLU) melalui Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005 tentang pola pengelolaan keuangan badan layanan umum. Perubahan manajemen sektor publik yang fleksibel bukan sekedar perubahan kecil dan sederhana, perubahan tersebut telah merubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dengan masyarakat (Mardiasmo : 2009).Fleksibilitas dalam pengelolaan BLUD disini adalah fleksibilitas yang menganut pada prinsip manajemen bisnis yang sehat.Dimana fleksibilitas BLUD meliputi pengelolaan kas, pengelolaan pendapatan dan belanja, pengadaan barang dan jasa, pengelolaan piutang, utang, dan investasi, serta fleksibel dalam penggunaan surplus anggaran.

Menurut Mulyani dalam Meidyawati (2011) Melalui konsep pola pengelolaan keuangan BLU yang lebih fleksibel ini rumah sakit diharapkan dapat meningkatkan profesionalisme, serta mendorong transparansi, dan akuntabilitas dalam rangka meningkatkan pelayanan publik, sesuai dengan tiga pilar yang diharapkan dari pelaksanaan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan

Umum (PPK-BLU) ini, yaitu mempromosikan peningkatan kinerja pelayanan publik, fleksibilitas pengelolaan keuangan dan tata kelola yang baik. Sehingga dapat terhindar dari permasalahan terkait dengan terbatasnya anggaran yang tersedia bagi operasional rumah sakit. Sistem birokrasi yang terlalu panjang dalam proses pencarian dana, aturan pengelolaan keuangan yang menghambat kelancaran pelayanan dan sulitnya untuk mengukur kinerja. Disisi lain, rumah sakit memerlukan dukungan SDM, teknologi, dan modal yang sangat besar. Sehingga rumah sakit dapat berkembang dan lebih mandiri dalam rangka peningkatan derajat kesehatan masyarakat.

Dengan adanya perubahan sistem keuangan Rumah Sakit yang lebih fleksibel, efektif dan efisien menyebabkan BLU perlu melakukan penilaian kinerja sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 tahun 2007 tentang pedoman teknis pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah. Dengan tujuan untuk mengetahui kualitas pelayanan satker BLU kepada masyarakat untuk mengukur tingkat kesehatan keuangan dan non keuangan Satker BLUD. Pengukuran kinerja rumah sakit sangat penting artinya untuk manajemen, dengan mengetahui capaian kinerja rumah sakit maka pihak manajemen mengetahui permasalahan-permasalahan yang menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan sehingga pimpinan dapat memperbaiki kinerja periode-periode berikutnya (Hartati 2012:4).

Menurut Antoro (2014:4) penilaian kinerja dari aspek keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 ayat (1), dapat diukur berdasarkan peraturan direktorat jenderal perbendaharaan nomor per-36/PB/2012 tentang pedoman penilaian kinerja keuangan satuan badan layanan umum dengan mengukur tingkat kemampuan BLUD dalam memperoleh hasil usaha atau hasil

kerja dari layanan yang diberikan (*rentabilitas*), memenuhi kewajiban jangka pendeknya (*likuiditas*), memenuhi seluruh kewajibannya (*solvabilitas*), kemampuan penerimaan dari jasa layanan untuk membiayai pengeluaran. Serta Penilaian kinerja dari aspek non keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 ayat (1), dapat diukur berdasarkan perspektif pelanggan, proses internal pelayanan, pembelajaran, dan pertumbuhan. Dimana kedua aspek tersebut dilakukan dengan memperhatikan karakteristik dari satuan kerja BLU yang ada seperti bidang layanan kesehatan, pendidikan, pengelolaan dana khusus, pengelolaan wilayah/kawasan tertentu dan penyediaan barang dan jasa lainnya.

Pengukuran kinerja satker BLU tidak hanya melalui aspek finansial saja, karena sifat output yang dihasilkan lebih banyak bersifat tidak berwujud, sehingga tidak ada indikator tunggal yang dapat menunjukkan kinerja secara komprehensif. Oleh karena itu, harus diimbangi dengan pengukuran kinerja non finansial dimana terdapat aspek pelanggan, proses bisnis internal, serta proses belajar dan berkembang (Hartati 2012:4). Untuk itu diperlukan pengukuran kinerja dengan metode *Balance Scorecard* yang merupakan suatu metode pengukuran kinerja yang tidak hanya mencerminkan pada kinerja keuangan saja, tetapi juga kinerja non keuangan. Aspek non keuangan mendapat perhatian yang cukup serius karena pada dasarnya peningkatan kinerja keuangan bersumber dari aspek non keuangan, sehingga apabila perusahaan akan melakukan pelipatgandaan kinerja maka fokus perhatian perusahaan akan ditujukan kepada peningkatan kinerja non keuangan, karena dari situlah keuangan berasal (Aurora :2010).

Beberapa penelitian sebelumnya seperti Pramadhany (2010) tentang penerapan metode *balance scorecard* sebagai tolak ukur penilaian kinerja pada

organisasi nirlaba. Penelitian tersebut memberikan hasil bahwa Rumah Sakit Bhayangkara Semarang memungkinkan untuk menerapkan *Balanced Scorecard*. Penerapan *Balanced Scorecard* melalui empat perspektif, yaitu perspektif keuangan, pelanggan, proses bisnis internal dan pembelajaran dan pertumbuhan, dinilai cukup baik untuk diterapkan. Berdasarkan pengukuran *Balanced Scorecard*, rumah sakit perlu memperhatikan beberapa aspek kinerja dari keempat perspektif *Balanced Scorecard* yang dinilai masih berada pada tingkat kurang dan cukup. Aspek yang dinilai kurang adalah pertumbuhan pendapatan dan akuisisi pelanggan. Aspek yang dinilai cukup adalah penurunan biaya, retensi pelanggan, tingkat pelayanan, retensi karyawan dan pelatihan karyawan. Yang menjadi rujukan penulis pada penelitian yang bersangkutan adalah pada perspektif bisnis internal. Penggunaan standart pengukuran jasa pelayanan kesehatan nasional (Depkes RI 2005).

Julia (2014) dengan judul analisis kinerja rumah sakit dengan pendekatan *Balanced Scorecard*. Pada penelitian tersebut menunjukkan hasil bahwa Dari hasil dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat beberapa variasi pencapaian hasil. Perspektif pertumbuhan dan pembelajaran dianggap cukup , sedangkan untuk 3 perspektif lainnya dianggap sudah baik. Maka, *Balanced Scorecard* cocok untuk diterapkan pada Rumah Sakit Bhayangkara Bengkulu. Yang menjadi rujukan penulis pada penelitian yang bersangkutan adalah pada perspektif pelanggan serta perspektif pembelajaran dan pertumbuhan. Penggunaan metode *servqual* dalam menilai tingkat kepuasan pasien rumah sakit karena metode *servqual* terbukti handal dalam menilai kinerja kepuasan pelanggan. Serta pada perspektif pembelajaran dan pertumbuhan menggunakan indikator penilaian yang sama. Perbedaan

penelitian ini dengan penelitian yang lain adalah dalam menilai kinerja perspektif keuangan menggunakan Perdirjen Perbendaharaan No. 36 Tahun 2012 tentang penilaian kinerja keuangan satuan kerja Badan Layanan Umum. Karena RSUD Dr. Soegiri Lamongan telah menerapkan PPK BLUD sejak tahun 2010.

Penilaian kinerja keuangan maupun non keuangan sangatlah penting bagi rumah sakit yang telah menerapkan PPK-BLU karena pengukuran kinerja merupakan salah satu bagian dari persyaratan teknis dalam menerapkan PPK-BLU. Satuan kerja BLU yang kinerjanya sehat dan tergolong sedang bahkan tinggi, otomatis akan memenuhi salah satu persyaratan teknis penerapan PPK-BLU. Begitu juga sebaliknya, jika dari hasil penilain kinerja ternyata hasilnya tidak sehat dan tergolong rendah, maka persyaratan teknis penerapan PPK-BLU dinyatakan tidak lulus dan konsekuensinya adalah penurunan status BLU. Jadi, penilaian kinerja sangat penting, agar instansi yang menarapkan PPK-BLU mengetahui status yang diterima dari hasil penilaian kinerja, dan dapat dijadikan landasan untuk pengambilan keputusan manajemen BLU.

Berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (2) Peraturan menteri dalam negeri nomor 61 tahun 2007 tentang pedoman teknis pengelolaan badan layanan umum daerah, maka pada tanggal 9 september 2009 dikeluarkan keputusan bupati Lamonga nomor : 188/224/kep/413.013/2009 tentang RSUD Dr. soegiri sebagai satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dalam pola pengeloaan keuangan badan layanan umum daerah (PPK-BLUD) yang menyatakan “secara efektif berlaku sejak tanggal 1 januari 2010”.Serta pada tahun 2013 RSUD Dr. Soegiri terpilih sebagai SKPD dengan kinerja terbaik di kabupaten lamongan (lamongankab.go.id/instansi/rsud-soegiri/2013/12/17).

Atas dasar pemikiran tersebut, peneliti ingin mengetahui kinerja RSUD Dr. Soegiri Lamongan secara komprehensif (kinerja keuangan dan non keuangan) maka dilakukan pengukuran kinerja RSUD Dr. Soegiri lamongan dengan metode *Balanced scorecard*. Dengan judul penelitian “evaluasi kinerja keuangan dan non keuangan RSUD Dr. Soegiri Lamongan dengan pendekatan *Balanced Scorecard*”.

1.2 Rumusan masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka masalah dalam penelitian ini adalah:

1. bagaimana kinerja RSUD Dr. Soegiri Lamongan berdasarkan perspektif pelanggan?
2. bagaimana kinerja RSUD Dr. Soegiri Lamongan berdasarkan perspektif keuangan?
3. bagaimana kinerja RSUD Dr. Soegiri Lamongan berdasarkan perspektif bisnis internal?
4. bagaimana kinerja RSUD Dr. Soegiri Lamongan berdasarkan perspektif pembelajaran dan bertumbuh?
5. Bagaimana hubungan antar perspektif pada RSUD Dr. Soegiri Lamongan?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja keuangan dan non keuangan RSUD Dr. Soegiri Lamongan pendekatan *Balanced Scorecard*.

1.4 Batasan Penelitian

Dalam membahas keterkaitan antar pespektif, peneliti menggunakan narasi yang berdasar pada data yang ada dan pembahasan dari hasil pengolahan data tersebut.

1.5 Manfaat penelitian

Dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi yang akurat dan relevan yang dapat digunakan untuk:

1. Peneliti

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan wawasan mengenai kinerja RSUD Dr. Soegiri Lamongan sebagai satuan kerja badan layanan umum daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 tahun 2007 dengan pendekatan *Balanced Scorecard*.

2. Peneliti selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi yang berguna dalam melaksanakan penelitian, maupun studi lebih lanjut. Serta bahan rujukan dalam melihat keadaan atau kondisi instansi pemerintah secara benar dan objektif.

3. Bagi rumah sakit umum daerah

Penelitian ini menjadi tambahan bukti empiris mengenai kinerja keuangan dan non keuangan RSUD Dr. Soegiri Lamongan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 tahun 2007 dengan pendekatan *Balanced Scorecard*.

4. Bagi akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan dan dapat menjadi bahan referensi khususnya untuk mengkaji topik-topik yang berkaitan dengan masalah yang dibahas dalam penelitian ini.