

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejalan dengan ditetapkannya Peraturan Presiden No. 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) maka setiap instansi pemerintah diwajibkan untuk menyusun Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) sebagai bahan pertanggungjawaban kinerja instansi tersebut. Dengan adanya LKIP diharapkan selain dapat mendukung penyelenggaraan pemerintah yang transparan dan akuntabel, juga dapat menjadi sarana strategis untuk mengevaluasi diri dalam rangka peningkatan kinerja di masa yang akan datang dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik (Peraturan Presiden), 2014). Kinerja (*performance*) adalah sebagai hasil yang telah dicapai seseorang dari tingkah kerjanya dalam melaksanakan aktivitas kerja (Sutrisno, 2016:151), sedangkan menurut Irham Fahmi (2016:176) dalam (Marayasa & Faradila, 2019) mengungkapkan bahwa kinerja adalah hasil yang diperoleh suatu organisasi baik organisasi tersebut bersifat *profit oriented* dan *nonprofit oriented* yang dihasilkan selama periode waktu. Pengukuran kinerja adalah suatu proses penilaian yang memberikan arah untuk mencapai target-target yang telah ditentukan berdasarkan tujuan strategis organisasi. Pengukuran kinerja harus berbasis pada tujuan, sasaran dan strategi tujuan suatu organisasi, pengukuran kinerja suatu organisasi dapat didasarkan pada karakteristik operasional organisasi yang dapat bermanfaat untuk mengkuantifikasi tingkat efisiensi dan efektivitas suatu pelaksanaan kegiatan.

Kepemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan *issue* yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Tuntutan gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintah yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat, di samping adanya pengaruh globalisasi. Pola-pola lama penyelenggaraan pemerintah tidak sesuai lagi bagi tatanan masyarakat yang telah berubah. Oleh karena itu, tuntutan itu merupakan hal wajar dan sudah seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan-

perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintah yang baik menurut (LAN dan BPKP 2000:5).

Pelaporan kinerja Instansi Pemerintah dalam pelaksanaannya mengacu pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 53 Tahun 2014 tentang petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja dan Tata Cara Reviu atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah dimana dalam pengukuran Laporan Kinerja Instansi Pemerintah menggabungkan dua aspek pengukuran, yaitu kinerja keuangan dan kinerja capaian program. Pengukuran kinerja hanya berfokus pada kedua aspek tersebut masih terdapat kekurangan. Dalam LKPI indikator kinerja yang digunakan adalah indikator yang bersifat teknis, belum melihat pada indikator yang bersifat non-teknis. Selain itu, target kinerja yang digunakan dalam LKPI adalah target kinerja yang disesuaikan dengan anggaran kagiatan. Capaian kinerja dalam LKPI secara keseluruhan belum dapat menjelaskan sebab akibatnya atau merupakan penjelasan dari asumsi yang dibuat (Firmansyah, dalam (Adhan & Sembiring, 2017) .

Dinas Kesehatan Kota Metro merupakan salah satu instansi pemerintah di Kota Metro yang menggunakan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dalam pengukuran kinerjanya sebagai perwujudan kewajiban Dinas Kesehatan Kota Metro dalam pelaksanaan tugas pokok fungsi, pengelolaan sumber daya dan pelaksanaan kebijakan serta untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan / kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran yang telah diterapkan secara periodik setiap akhir anggaran. Pengukuran kinerja Dinas Kesehatan Kota Metro yang mengacu kepada LAKIP sehingga menyebabkan pengukuran kinerja hanya berfokus pada aspek capaian program dan keuangan. Dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Dinas Kesehatan Kota Metro tahun 2020 pengukuran kinerja terhadap aspek keuangan diuraikan dalam bentuk ringkasan realisasi anggaran. Sedangkan untuk aspek capaian program mengacu pada Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah Dinas Kesehatan Kota Metro Tahun 2016-2021 seperti yang terdapat pada perjanjian Kinerja Tahun 2020 hasil review sebagai berikut:

Tabel 1. Perjanjian Kinerja Dinas Kesehatan Kota Metro Hasil Riview Tahun 2020

No	Sasaran Strategis	Indikator Kerja	Target	Realisasi	
				2019	2020
1	Tercapainya derajat kesehatan perorangan dan keluarga	Angka kematian Ibu per 100.000 Kelahiran Hidup	75/ 100.000	114,5/ 100.000	0/ 100.000
		Angka Kematian Balita per 1.000 Kelahiran Hidup	7,5/ 1000	0/ 1000	5/ 1000
		Angka Kematian Bayi per 1.000 Kelahiran Bayi	7/ 1000	6,5/ 1000	4,6/ 1000
		Angka Harapan Hidup	71.13	71,29	71.55
		Rasio posyandu terhadap jumlah balita	1:100	1:84	1:84
		Jumlah puskesmas ramah anak	12 unit	12 unit	11 unit
2		Terwujudnya pelayanan kesehatan yang berkualitas	Jumlah puskesmas berstatus yang terakreditasi	12 unit	12 unit
	Jumlah puskesmas berstatus BLUD		12 unit	12 unit	11 unit
	Rasio puskesmas, poliklinik pustu per satuan penduduk		1: 4.000	1: 4.185	1: 4.701
	Terpenuhinya tenaga kesehatan sesuai dengan kompetensi		100%	84,4%	92%
3	Terwujudnya pelayanan kesehatan masyarakat yang merata		Cakupan peserta PBI-JKN	95%	95%
4	Tercapainya derajat kesehatan masyarakat melalui kemandirian masyarakat untuk hidup sehat	Peningkatan strata upaya kesehatan bersumberdaya masyarakat (UKBM)	9 Kelurah an	5 keluarah an	9 kelurahan
		Cakupan keluarga sehat	100%	87,66%	100%

Sumber : (LAKIP DINKES Metro, 2020)

Berdasarkan hasil capaian kinerja Dinas Kesehatan Kota Metro tahun 2020, dari 13 indikator kinerja yang sudah ditetapkan pada tahun 2020 terdapat 8 (61%) indikator kinerja yang sudah mencapai target dan terdapat 5 indikator kinerja yang belum mencapai target (39%). Adapun indikator yang belum mencapai target ialah rasio posyandu terhadap jumlah balita, jumlah puskesmas ramah anak, jumlah puskesmas berstatus terakreditasi, jumlah puskesmas berstatus BLUD dan cakupan peserta PBI-JKN. Penyebab belum tercapainya target tersebut diantaranya Kegiatan Dinas Kesehatan tidak bersifat rutinitas saja, namun ada beberapa kegiatan yang inovatif, dan pelaksanaannya disesuaikan dengan kebutuhan, situasi serta kondisi pada tahun yang bersangkutan dimana pandemi Covid-19 juga menjadi penyebab belum tercapainya target yang telah ditetapkan.

Instansi maupun organisasi selama ini, hanya melakukan pengukuran kinerja dengan metode tradisional saja. Penilaian keberhasilan maupun kegagalan dari instansi pemerintah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sulit dilakukan secara objektif. Kesulitan ini disebabkan belum pernah disusunnya suatu sistem pengukuran kerja yang dapat menginformasikan tingkat keberhasilan suatu organisasi pemerintah, walaupun secara sistematis telah ditentukan antara lain adanya Pola Dasar Pembangunan Daerah, Repelita Daerah dan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah. Akan tetapi pada kenyataannya pencapaian sasaran kurang terorganisasi dan tidak ada sinkronisasi satu sama lain. (Gelar et al., 2016)

Target instansi pemerintah dapat tercapai tentunya dibutuhkan partisipasi dan peran serta dari pegawai yang terlibat di dalamnya hal ini demi tercapainya kemajuan organisasi khususnya dibidang kesehatan. Menurut Prabesworo (2015: 2) untuk mencapai kemajuan organisasi, perlu dilakukan perbaikan kinerja. Perbaikan kinerja dilakukan dengan melakukan evaluasi pada kinerja yang ada dalam organisasi tersebut. Cara untuk melakukan evaluasi adalah dengan melakukan pengukuran kinerja. Mahsun (2014: 3131) untuk mengukur pencapaian kinerja sebuah organisasi dapat diukur dengan *Balanced Scorecard (BSC)*.

Balanced Scorecard merupakan salah satu alat untuk pengukuran kinerja yang dapat mengukur kinerja organisasi secara menyeluruh tidak hanya terfokus pada aspek keuangan namun juga aspek non-keuangan. Dalam BSC Pengukuran kinerja dapat dilakukan melalui empat perspektif yaitu perspektif keuangan, perspektif kepuasan pelanggan, perspektif proses bisnis internal, dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan (Mahmudi, 2015: 132). Penggunaan metode *Balanced Scorecard* sebagai metode dalam pengukuran kinerja di Dinas Kesehatan Kota Metro akan memberikan gambaran jangka panjang mengenai kinerja Dinas Kesehatan Kota Metro secara menyeluruh serta memberikan gambaran mengenai keberhasilan tidak hanya melihat dari perspektif keuangan, namun juga perspektif non-keuangan yang meliputi perspektif pelanggan, perspektif proses bisnis internal, dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.

Penilaian kinerja dengan *Balanced Scorecard* pada awalnya banyak digunakan oleh organisasi yang berorientasi pada pencapaian laba (*profit oriented*), tetapi sejalan dengan perkembangannya penilaian kinerja pada organisasi sektor publik sudah mulai menggunakan penilaian kinerja dengan konsep *Balanced Scorecard*. *Balanced Scorecard* bukan sekedar alat pengukuran kinerja namun merupakan sistem manajemen organisasi dalam menganalisis serta menterjemahkan visi, misi, strategi dan tujuan organisasi melalui sasaran dan inisiatif yang terukur, koheren dan komprehensif (Mahmudi, 2010). Pada organisasi pemerintah, penerapan *Balanced Scorecard* memerlukan beberapa penyesuaian yang disebabkan perbedaan fokus utama, tujuan, ukuran serta target organisasi publik sesuai dengan sektor swasta (Gasperz, dalam (Nugrahini et al., 2016)

Balanced Scorecard dinilai lebih cocok dalam pengukuran kinerja untuk organisasi *non profit* karena *Balanced Scorecard* tidak hanya menekankan pada aspek kuantitatif (keuangan), tetapi juga aspek kualitatif (non keuangan). Hal tersebut sesuai dengan jenis organisasi nirlaba yaitu menempatkan laba bukan sebagai ukuran kinerja utama, namun pelayanan yang bersifat kualitatif dan non keuangan (Mahmudi, dalam (Fransiska Pungky Oktaviana, 2015). Selain itu *Balanced Scorecard* juga telah digunakan di lingkungan Kementerian Keuangan dan

beberapa organisasi sektor public di beberapa Negara seperti *DFAS (Defence Financial Accounting Services)* yaitu merupakan organisasi keuangan terbesar milik pemerintah Amerika.

Dinas kesehatan Kota Metro merupakan instansi vertikal dari pemerintah Kota Metro yang dibentuk berdasarkan Undang – Undang No 12 Tahun 1999, dalam 2 tahun terakhir kinerja dinas kesehatan sangat di perhatikan, penyelenggaraan urusan pemerintah di bidang kesehatan di tengah tantangan pembangunan kesehatan yang semakin kompleks, tantangan tersebut diantaranya semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat pada pelayanan kesehatan yang bermutu, peningkatan kebutuhan distribusi obat yang bermutu dan terjangkau, jumlah SDM Kesehatan kurang disertai kebutuhan yang tidak merata, adanya potensi masalah kesehatan akibat bencana dan perubahan iklim, serta integrasi pembangunan infrastruktur kesehatan di tengah pandemi Covid-19.

Dinas kesehatan Kota Metro juga merupakan salah satu Dinas yang mengutamakan keamanan, kenyamanan, dan pelayanan maksimal serta kemudahan dalam memberi pelayanan yang baik dan bermutu bagi semua orang yang membutuhkannya. Seluruh pegawai/karyawan baik PNS maupun non-PNS selalu bahu membahu dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab mereka dalam memberikan pelayanan sesuai dengan program instansi yang berlaku. Berdasarkan pada pelayanan yang telah diberikan Dinas Kesehatan Kota Metro kepada masyarakat, maka masyarakat telah memberikan tanggapan yang positif terhadap Dinas Kesehatan Kota Metro atas pelayanan yang telah mereka terima.

Berdasarkan fenomena di atas, maka penulis ingin melakukan penelitian sehubungan dengan pengukuran kinerja menggunakan metode *Balanced Scorecard* yang lebih komprehensif, akurat, dan terukur karena melihat pada beberapa perspektif yang ada pada metode *Balanced Scorecard (BSC)* yaitu perspektif keuangan, perspektif kepuasan pelanggan, perspektif proses bisnis internal, dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan, setelah aspek-aspek tersebut dinilai, maka diharapkan dapat membuat penilaian kinerja di Dinas Kesehatan Kota Metro menjadi lebih baik dari sebelumnya. Berdasarkan dari latar belakang diatas diketahui bahwa dengan adanya pengukuran kinerja pada Dinas Kesehatan Kota Metro diharapkan mampu memberikan

pandangan kinerja organisasi secara keseluruhan serta dapat digunakan sebagai bahan evaluasi, sehingga mendorong penulis untuk melakukan penelitian selanjutnya yang berjudul “**Analisis Kinerja Instansi Pemerintah Daerah Dengan Pendekatan *Balanced Scorecard* (Studi Kasus Pada Dinas Kesehatan Kota Metro, Lampung)**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kinerja Dinas Kesehatan Kota Metro bila diukur menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard* perspektif keuangan ?
2. Bagaimana kinerja Dinas Kesehatan Kota Metro bila diukur menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard* perspektif pelanggan?
3. Bagaimana kinerja Dinas Kesehatan Kota Metro bila diukur menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard* perspektif proses bisnis internal?
4. Bagaimana kinerja Dinas Kesehatan Kota Metro bila diukur menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard* perspektif pembelajaran dan pertumbuhan?
5. Bagaimana kinerja Dinas Kesehatan Kota Metro secara keseluruhan bila diukur menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard*?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Agar penelitian ini tidak menyimpang jauh dan permasalahan yang diteliti maka peneliti membatasi ruang lingkup penelitian sebagai berikut:

1. Objek dalam penelitian ini adalah:
 - a. Perspektif keuangan, perspektif pelanggan, perspektif bisnis internal, perspektif pembelajaran dan pertumbuhan
 - b. Kinerja Dinas Kesehatan Kota Metro
2. Subyek penelitian ini adalah pegawai Dinas Kesehatan Kota Metro pada Sub Bagian Keuangan dan Pengelolaan Aset, Sub Bagian Program, Informasi dan Hubungan Masyarakat, Bidang Sumber Daya Manusia Kesehatan (SDMK), serta masyarakat pengguna

- jasa layanan di Dinas Kesehatan Kota Metro
3. Sifat penelitian ini adalah kualitatif dan kuantitatif
 4. Lokasi penelitian adalah Dinas Kesehatan Kota Metro
 5. Waktu penelitian dilaksanakan pada tahun 2022

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kinerja Dinas Kesehatan Kota Metro bila diukur menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard* dilihat dari perspektif keuangan.
2. Untuk mengetahui kinerja Dinas Kesehatan Kota Metro bila diukur menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard* perspektif pelanggan.
3. Untuk mengetahui kinerja Dinas Kesehatan Kota Metro bila diukur menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard* perspektif proses bisnis internal.
4. Untuk mengetahui kinerja Dinas Kesehatan Kota Metro bila diukur menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard* perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.
5. Untuk mengetahui kinerja Dinas Kesehatan Kota Metro secara keseluruhan bila diukur menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard*.

E. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan ilmu pengetahuan serta dapat memberikan pengaruh positif dalam dunia kerja dan penerapannya di dalam teori dan praktek.

2. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah referensi teoritis mengenai penggunaan pendekatan *Balanced Scorecard* sebagai metode pengukuran kinerja organisasi sektor publik khususnya pada instansi pemerintah.

3. Bagi Instansi Terkait

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan untuk Dinas Kesehatan Kota Metro dalam menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard* sebagai metode pengukuran kinerjanya, sehingga diharapkan hasil pengukuran kinerja dapat menggambarkan kondisi kinerja organisasi secara keseluruhan serta dapat digunakan sebagai bahan evaluasi.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang disajikan adalah sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan

Bab ini membahas mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : Kajian Literatur

Bab ini membahas mengenai teori-teori yang digunakan sebagai pedoman dalam mengolah dan menganalisa data serta hasil penelitian yang terdahulu.

BAB III : Metode Penelitian

Bab ini membahas mengenai jenis penelitian, objek dan subjek penelitian, tempat dan waktu penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, populasi dan sampel, teknik analisis data dan penentuan penilaian kinerja.

BAB IV : Gambaran Umum Organisasi

Bab ini membahas sejarah singkat organisasi, lokasi tempat organisasi, sistem manajemen organisasi, dan struktur organisasi.

BAB V : Analisis Data dan Pembahasan

Bab ini meliputi deskripsi data, analisis data, serta hasil penelitian dan interpretasi.

BAB VI : Penutup

Bab ini berisi kesimpulan hasil penelitian yang dilakukan, keterbatasan penelitian, serta saran-saran yang diberikan baik untuk pihak yang akan memanfaatkan hasil penelitian maupun untuk peneliti sendiri.