

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Sesuai dengan Peraturan Presiden No. 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Publik yang mengharuskan seluruh instansi pemerintah menyusun Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) sebagai bahan pertanggungjawaban sebuah instansi. Diadakan LKPI ini memberikan tujuan untuk dijadikan sarana strategis evaluasi diri untuk meningkatkan kinerja pelayanan yang berkualitas di masa mendatang. Pelaporan kinerja instansi pemerintahan masih mengacu pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 53 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja, dan Tata Cara Reviu atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah yang hanya menggabungkan dua aspek penilaian yakni kinerja keuangan dan kinerja capaian program. Capaian kinerja LKIP secara keseluruhan masih belum dapat menjelaskan sebab akibatnya atau merupakan penjelasan dari asumsi yang dibuat (Adhan & Sembiring, 2019).

Seiring dengan perubahan orientasi sektor publik yang mulai dituntut untuk mencari keuntungan dengan tidak meninggalkan fungsi sosialnya dalam memberikan sebuah tantangan baru seperti perusahaan modern. Hal ini memiliki tujuan untuk meningkatkan mutu dari sebuah organisasi sektor publik, khususnya dalam tatanan lembaga pemerintahan untuk terus memperbaiki kinerjanya. Penilaian kinerja pada sektor publik dirasa sangat diperlukan, karena sesuai dengan fungsi utama dari sektor publik itu sendiri adalah memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat, dengan diadakannya penilaian kinerja publik dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi bagi organisasi dalam memperbaiki pengambilan keputusan di masa mendatang, meningkatkan akuntabilitas internal dan publik, menunjang perencanaan strategi dan penentuan sasaran, dan membantu entitas untuk menggunakan sumber daya dengan efektif (WirjatmiTrilestari, 2021).

Dalam mengevaluasi dan meningkatkan kinerja sebuah lembaga pemerintahan sangat diperlukan penilaian yang bersifat komprehensif dan tentunya dapat mengikuti perkembangan pasar saat ini dan kedepannya. Salah satu metode

yang berupaya untuk memberikan keseimbangan dalam pengukuran suatu performa atau kinerja baik finansial maupun non-finansial terhadap sebuah perusahaan maupun organisasi dengan mengedepankan empat perspektif penting, yang disebut dengan *Balanced Scorecard*.

Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng merupakan sebuah instansi pemerintah Kabupaten Buleleng yang bertugas memberikan informasi dan layanan kesehatan yang dibutuhkan oleh masyarakat Buleleng, khususnya. Oleh karena itu, Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng harus memberikan pelayanan yang terbaik. Bagi sebuah sektor publik penentu sebuah layanan diberikan dengan kualitas yang terbaik adalah dilihat dari sisi SDM-nya. Pengoptimalan SDM dalam sektor publik dapat dilakukan dengan pembelajaran/pelatihan yang terencana dan terprogram secara berkesinambungan.

Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng merupakan lembaga pemerintahan yang masih menggunakan penilaian kinerja berupa Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ). Dengan masih menggunakan sistem LKPJ dirasa pengukuran kinerja pada Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng masih kurang optimal karena hanya memfokuskan pada perspektif keuangan dan belum memfokuskan pada perspektif lainnya, hal ini terlihat pada permasalahan yang ada dalam Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng yang ditulis pada LKJIP Tahun 2022. Terdapat juga pada evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng yang dilakukan penilaian langsung oleh Inspektorat Daerah, dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 1.
Hasil Evaluasi AKIP Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng Tahun 2022

No	Komponen/Sub Komponen/Kriteria	Bobot	Nilai Akuntabilitas Kinerja
1	Perencanaan Kinerja	30,00	19,50
2	Pengukuran Kinerja	30,00	21,60
3	Pelaporan Kinerja	15,00	10,80

4	Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Internal	25,00	11,50
Nilai Akuntabilitas Kinerja			63,40
Kategori			B

Sumber: Laporan Hasil Evaluasi (AKIP) Inspektorat Tahun 2022

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bahwa nilai dari AKIP Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng sebesar 63,40 dengan kategori B, dapat diinterpretasikan bahwa AKIP Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng sudah baik, namun masih diperlukan adanya perbaikan pada unit kerja, serta komitmen dalam manajemen kerja. Selain itu, jika dibandingkan dengan hasil AKIP Dinas Kesehatan Kabupaten Badung yang mendapatkan nilai sebesar 83,68 dengan kategori "Sangat Baik". Artinya, hasil evaluasi AKIP Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng masih berada jauh dibawah Kabupaten Badung.

Berkaitan dengan kinerja pelayanan sektor publik, tentunya tidak terlepas dari adanya penilaian dari masyarakat yang berkedudukan sebagai pelanggan. Penilaian ini sering dilakukan melalui survey kepuasan masyarakat, yang nantinya akan diakumulasikan nilai atau point dari aspek aspek pertanyaan didalamnya menjadi sebuah nilai yang disebut Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM). Provinsi Bali terdiri dari 9 Kabupaten/Kota yang dimana masing-masing Kabupatennya memiliki Kantor Dinas Kesehatan per wilayahnya, yang artinya terdapat 9 Kantor Dinas Kesehatan yang ada di Provinsi Bali, yang tentunya memiliki nilai IKM yang berbeda-beda. Data berikut menunjukkan nilai IKM masing-masing Dinas Kesehatan yang ada di Provinsi Bali:

Tabel 2.
Nilai IKM Dinas Kesehatan Se-Provinsi Bali

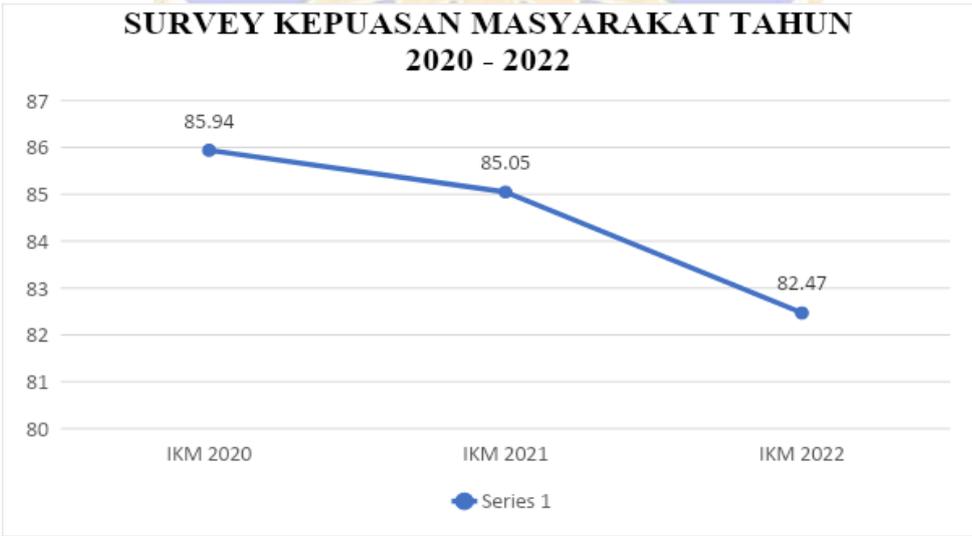
No	Kabupaten	2022
1.	Denpasar	86
2.	Gianyar	83,22
3.	Badung	83,66

4.	Bangli	83,25
5.	Buleleng	82,47
6.	Jembrana	87,39
7.	Karangasem	84,1
8.	Klungkung	87,21
9.	Tabanan	84,58

Sumber: Data Diolah Oleh Peneliti (2024)

Dilihat pada tabel nilai IKM diatas, IKM Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng menunjukkan nilai IKM terkecil atau yang paling rendah diantara 9 kabupaten lainnya yang ada pada Provinsi Bali. Hal ini juga menunjukkan bahwa, pelayanan atau kinerja pelayanan publik yang diberikan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng merupakan yang terburuk diantara 9 kabupaten lainnya. Selain itu, penilaian kinerja terhadap Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng dirasa masih kurang baik, dilihat dari data yang didapatkan pada survey kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng dapat digambarkan berdasarkan diagram berikut ini:

Gambar 1.
Diagram Survey Kepuasan Masyarakat



Sumber Data: Survey Kepuasan Masyarakat Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng Tahun 2020-2022

Dalam Survey Kepuasan Masyarakat Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng dikatakan bahwa indeks kepuasan masyarakat (IKM) per tahun 2020-2022 mengalami penurunan persentase, pada tahun 2020 IKM Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng mendapat hasil 85,94, pada tahun 2021 mendapat hasil 85,05 dan pada tahun 2022 mendapat hasil 82,47. Walau masih tergolong pada predikat “Baik”, namun dengan menurunnya jumlah hasil survey tersebut menunjukkan bahwa adanya hal yang mempengaruhi kepuasan masyarakat terhadap pelayanan Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng. Terlihat dalam hasil survey kepuasan masyarakat tahun 2022 disampaikan dalam tabel hasil survey IKM, sebagai berikut:

Tabel 3.
Hasil Survey IKM Dinas Kesehatan Tahun 2022

NO	Unsur Pelayanan	Nilai Rata-Rata (NRR)/Unsur	NRR tertimbang/Unsur
1	Persyaratan Pelayanan	3,2622	0,3625
2	Sistem, Mekanisme, dan Prosedur	3,2494	0,3610
3	Waktu Pelayanan	3,2314	0,3590
4	Biaya/Tarif	3,2725	0,3636
5	Produk Spesifikasi Jenis Pelayanan	3,2468	0,3608
6	Kompetensi Pelayanan	3,2211	0,3579
7	Perilaku Pelaksana	3,2005	0,3556
8	Penanganan Pengaduan, Saran dan Masukan	3,7429	0,4159
9	Sarana dan Prasarana	3,2616	0,3624
Nilai Indeks		3,2987	

Nilai IKM	3,2987 x 25 = 82,47
Mutu Pelayanan	B
Kinerja Unit Pelayanan	Baik

Berdasarkan hasil IKM Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng Tahun 2022 terlihat bahwa nilai tertimbang paling rendah terdapat pada unsur Perilaku Pelaksanaan (U7), diikuti oleh unsur Kompetensi Pelaksanaan (U6) dan unsur selanjutnya adalah Waktu Penyelesaian (U3). Dalam unsur perilaku pelaksanaan, sesuai dengan kritik dan saran masyarakat yang dicantumkan dalam laporan survey IKM Tahun 2022, berkaitan dengan sikap yang diberikan oleh pegawai yang dianggap kurang ramah, sopan dan sigapnya pegawai dalam memberikan pelayanan maupun informasi. Dalam unsur Kompetensi Pelaksana hal ini berkaitan dengan kompetensi/kemampuan dari petugas dalam memberikan pelayanan maupun informasi kepada masyarakat. Sedangkan dalam unsur waktu pelayanan dilihat pada 2 aspek yakni, ketepatan waktu pelayanan oleh petugas sesuai dengan standar dan keberadaan petugas layanan di tempat pelayanan sesuai dengan waktu pelayanan/jadwal tersebut.

Berdasarkan hal-hal diatas, dapat disimpulkan bahwa hal yang menjadi faktor terbesar yang menimbulkan kurangnya kinerja pelayanan yang diberikan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng adalah berkaitan dengan, kurangnya kepuasan masyarakat dalam sikap yang diberikan oleh petugas kepada masyarakat, kurang maksimalnya informasi/pelayanan yang diberikan oleh petugas kepada masyarakat, serta tidak tepatnya waktu penyelesaian pelayanan sesuai standar yang telah ditentukan (SOP) dan keberadaan petugas dalam waktu pelayanan/jadwal yang seharusnya.

Untuk lebih memperkuat pengukuran kinerja pelayanan publik pada Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng diperlukan metode lain yang dapat dijadikan referensi tambahan maupun perbandingan untuk dapat lebih melihat kinerja sebuah organisasi secara lebih komprehensif. Oleh karena itu, diperlukan sebuah metode pengukuran kinerja yang memperhatikan perspektif keuangan dan juga perspektif

non-keuangan secara menyeluruh sehingga dapat menggambarkan kondisi organisasi secara menyeluruh. Salah satu metode yang menggambarkan kinerja pelayanan dari perspektif keuangan dan perspektif non-keuangan adalah *balanced scorecard*. *Balanced Scorecard* terdiri dari empat (4) perspektif yakni; keuangan, pelanggan, proses bisnis internal, dan pembelajaran dan pertumbuhan (Suryani & Retnani, 2016).

Dalam perspektif keuangan yang dimaksud adalah dengan menyampaikan informasi terkait kondisi keuangan organisasi secara keseluruhan yang memiliki tujuan untuk menjalankan tujuan-tujuan dan juga dijadikan sebuah patokan dalam pengambilan keputusan di masa mendatang. Indikator yang digunakan dalam perspektif keuangan adalah dengan menggunakan metode Value for *money* yakni, ekonomis, efektivitas dan efisiensi. Pada perspektif pelanggan menjelaskan bagaimana kemampuan sebuah organisasi dalam mempertahankan pelanggan lama dan juga mendapatkan pelanggan baru dengan mempertahankan kualitasnya. Adapun indikator yang digunakan dalam perspektif pelanggan adalah pangsa pasar, kepuasan pelanggan, dan *customer retention*. Dalam perspektif kinerja bisnis terdapat tiga proses yang dijadikan acuan dalam perspektif ini, adalah proses inovasi, proses operasi dan proses purna jual (evaluasi kepuasan pelanggan). Sedangkan dalam perspektif pertumbuhan dan pembelajaran berkaitan dengan hasil kompetensi dan pengembangan yang sudah diraih organisasi dalam mencapai sebuah tujuan organisasi dan juga hal ini berkaitan dengan jenjang karir yang ada dalam Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng.

Tingkat kepuasan seorang pelanggan dapat dijadikan sebagai sebuah tolak ukur terhadap pelayanan yang sudah diberikan oleh seorang pegawai atau karyawan Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng. Tingkat kepuasan pelanggan dapat dilihat dari bagaimana penggunaan teknologi yang canggih, waktu pelayanan yang efektif dan efisien, dan juga sarana prasarana yang memadai, sehingga pelayanan dapat dilakukan secara maksimal. Pelayanan pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng kepada masyarakat sampai sejauh mana capaiannya tentunya harus dapat diketahui dan diukur secara transparan, hal ini merupakan *outcomes* dari sebuah kinerja Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng dan untuk mengetahui capaian tersebut, dapat diukur menggunakan metode *Balanced Scorecard*.

Jika dilihat dari perspektif proses bisnis internal maka pihak manajemen dapat mengetahui bagaimana kualitas capaian pelayanan publik yang diberikan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng terhadap masyarakat, dimana nantinya hasil pengukuran perspektif ini dapat dijadikan bahan evaluasi atau perbaikan terhadap kualitas pelayanan Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng. Sedangkan berdasarkan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan maka pihak manajemen Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng akan mengetahui sejauh mana produktivitas dan bagaimana pemberian pengembangan kompetensi untuk peningkatan pengetahuan dan keterampilan pegawai, sehingga hasil pengukuran kinerja berdasarkan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan dapat menjadi sumber informasi dimana pihak manajemen diperlukan untuk melakukan peningkatan pelatihan bagi karyawan apabila hasil dari pengukuran kinerja berdasarkan perspektif ini dirasa kurang baik.

Balanced Scorecard diyakinkan dapat mengubah strategi menjadi pusat organisasi, mendorong adanya hubungan komunikasi yang baik antar karyawan/pegawai dengan manajemen, meningkatkan mutu pengambilan keputusan dan memberikan informasi atau peringatan dini kepada manajemen, serta dapat mengubah budaya kerja sebuah organisasi. Dengan kelebihan yang dimiliki *Balanced Scorecard* dengan konsep manajemen yang lain yakni, *Balanced Scorecard* dapat menampilkan indikator *output* dan *input* yang jelas, indikator eksternal dan internal, indikator *financial* dan *non-financial*, dan indikator sebab akibat.

Dalam organisasi sektor publik konsep *Balanced Scorecard* dapat digunakan untuk menilai kinerja sebuah layanan pemerintah yang memiliki tujuan:

1. Menelusuri kinerja terhadap harapan pelanggan sehingga akan membawa perusahaan lebih dekat kepada pelanggannya dan membuat seluruh orang dalam organisasi terlibat dalam upaya memberi kepuasan kepada pelanggan.
2. Memotivasi pegawai untuk melakukan pelayanan sebagai bagian dari mata rantai pelanggan dan pemasok internal.

3. Mengidentifikasi berbagai pemborosan sekaligus mendorong upaya-upaya pengurangan terhadap pemborosan tersebut (*reduction of waste*).
4. Membuat suatu tujuan strategis yang biasanya masih kabur menjadi lebih konkrit sehingga mempercepat proses pembelajaran.
5. Membangun konsensus untuk melakukan suatu perubahan dengan memberi *reward* atas perilaku tersebut.

Sejauh ini pelayanan Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng belum menunjang sesuai dengan perspektif *financial* terkait dengan realisasi penggunaan keuangan, perspektif pelanggan yang belum mengedepankan kepuasan masyarakat dengan perhitungan IKM (Indeks Kepuasan Masyarakat), perspektif proses internal yang dalam wilayahnya sendiri masih belum terlalu diperhatikan tentang kenyamanan kinerja pegawainya, perspektif pembelajaran dan pertumbuhan yang belum memberikan pelatihan dan peningkatan keahlian pegawai serta pemanfaatan peningkatan dan akses dari teknologi informasi.

Latar belakang penggunaan metode *Balance Scorecard* sebagai alat bantu karena dianggap cukup lengkap untuk menganalisis seluruh perspektif dalam sebuah kinerja organisasi publik. Penggunaan *Balance Scorecard* dalam rangka mengetahui keberhasilan strategi peningkatan kualitas pelayanan adalah untuk membantu merumuskan inisiatif strategi bagi organisasi. Berdasarkan uraian tersebut, selanjutnya peneliti berupaya untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengukuran Kinerja Pelayanan Publik Dengan Metode *Balanced Scorecard* (Studi Pada Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng)”**.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang terjadi pada Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng adalah sebagai berikut:

1. Terjadinya keterbatasan data dan sumber daya yang mempengaruhi kinerja pelayanan.
2. Kesenjangan antara tujuan dan implementasi pelaksanaan pelayanan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng.

3. Kurangnya keterlibatan pihak lain dalam proses pengukuran kinerja pelayanan Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng.

1.3. Pembatasan Masalah

Batasan masalah pada penelitian ini bertujuan untuk memfokuskan penelitian dan mencegah meluasnya pembatasan yang dapat menyebabkan kesalahan dalam penarikan kesimpulan. Sehingga masalah dalam penelitian ini berfokus pada pengaruh penerapan *balanced scorecard* terhadap penilaian kinerja pelayanan publik pada Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng.

1.4. Rumusan Masalah

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini yakni untuk mengetahui dan menguji beberapa hal sebagai berikut:

1. Bagaimana kinerja pelayanan Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng berdasarkan perspektif keuangan?
2. Bagaimana kinerja pelayanan Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng berdasarkan perspektif pelanggan?
3. Bagaimana kinerja pelayanan Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng berdasarkan perspektif proses bisnis internal?
4. Bagaimana kinerja pelayanan Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng berdasarkan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan?

1.5. Tujuan Masalah

Tujuan penelitian ini adalah untuk menguji dan mengetahui:

1. Untuk menganalisa bagaimana kinerja pelayanan Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng berdasarkan perspektif keuangan.
2. Untuk menganalisa bagaimana kinerja pelayanan Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng berdasarkan perspektif pelanggan.
3. Untuk menganalisa bagaimana kinerja pelayanan Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng berdasarkan perspektif proses bisnis internal.
4. Untuk menganalisa bagaimana kinerja pelayanan Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng berdasarkan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.

1.6. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang ilmu yang terkait dengan penerapan *Balanced Scorecard* terhadap pelayanan sektor publik.

2. Manfaat Praktis.

a. Bagi Peneliti

Penelitian ini memberikan pengetahuan serta pengalaman dalam mengimplementasikan ilmu yang didapat melalui teori-teori yang diperoleh selama masa perkuliahan dengan kenyataan yang ada di lapangan terutama terkait sektor publik.

b. Bagi Kantor Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi bahan pertimbangan dalam usaha untuk perbaikan serta penyempurnaan kinerja bagi Kantor Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng.

c. Bagi Lembaga (Universitas Pendidikan Ganesha)

Hasil dari penelitian ini diharapkan bisa menambah referensi bagi pembaca tentang penerapan *balanced scorecard* sehingga dapat digunakan untuk menunjang penelitian yang sama atau sejenis.

