

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Penelitian**

Menurut Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2014 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat bahwasanya salah satu jenis fasilitas pelayanan kesehatan dengan tingkat pertama memiliki peran penting pada sistem kesehatan nasional. Serta dalam Pusat Kesehatan Masyarakat perlu ditata ulang untuk meningkatkan aksesibilitas, keterjangkauan dan kualitas pelayanan dalam rangka meningkatkan derajat masyarakat. Mengingat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 5587). Puskesmas merupakan Unit pelaksanaan Teknis (UPT) dari Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota yang bertanggungjawab menyelenggarakan pembangunan kesehatan di satu atau sebagian wilayah kecamatan dan sbagai ujung tombak pembangunan kesehatan di Indonesia, untuk meningkatkan kesadaran dan kemampuan hidup sehat bagi setiap masyarakat yang sejahtera dan bertanggungjawab atas pembangunan kesehatan di wilayah kabupaten/kota.

Untuk mendukung fenomena diatas dengan peraturan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2014 tentang tenaga kesehatan bahwasanya tenaga kesehatan mempunyai peranan penting dalam meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan dengan maksimal kepada

masyarakat untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat sehingga akan terwujud derajat kesehatan yang tinggi sebagai investasi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomi dan sebagai salah satu unsur kesejahteraan umum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kesehatan sebagai hak asasi manusia harus diwujudkan dalam bentuk pemberian pelayanan kesehatan kepada seluruh masyarakat melalui penyelenggaraan kesehatan yang menyeluruh oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat, terpadu, adil dan merata, berkualitas dan terjangkau oleh masyarakat. Dalam Penyelenggaraan upaya kesehatan harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang bertanggungjawab serta memiliki etik dan moral yang tinggi, keahlian, dan kewenangan yang secara terus menerus harus ditingkatkan mutunya melalui pendidikan dan pelatihan berkelanjutan, sertifikasi, registrasi, perizinan, serta pembinaan, pengawasan serta pemantauan dalam penyelenggaraan agar kesehatan memenuhi rasa keadilan dan perikemanusiaan serta sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi kesehatan.

Sebagaimana dijelaskan dalam Islam bahwa kita sebagai khalifah di muka bumi ini untuk beribadah mencari ridho Allah SWT. Pekerjaan yang kita kerjakan akan dilihat oleh banyak orang, pekerjaan kita yang tidak terlihat akan diketahui oleh Allah SWT dan dimana pekerjaan yang melanggar aturan juga akan dipertanggungjawabkan kepada Allah SWT. Islam menerangkan seperti dalam QS.At-Taubah/9:105 ayat dibawah ini:

وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ  
كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ (١٠٥) فَيُنَبِّئُكُم بِمَا

Allah SWT menjelaskan amalan ibadah untuk menjemput rejeki yang sudah diatur dalam memenuhi kebutuhan hidup keluarga yaitu: Dan Katakanlah, “Bekerjalah kamu, maka Allah dan Rasul-Nya serta orang-orang mukmin akan melihat pekerjaanmu itu, dan kamu akan dikembalikan kepada (Allah) Yang Maha Mengetahui akan yang ghaib dan yang nyata, lalu diberitakannya kepada kamu apa yang telah kamu kerjakan” (QS. At-Taubah/9:105).

Penelitian mengenai penerapan metode *balanced scorecard* ini telah diteliti sebelumnya oleh para peneliti. Menurut Nurcahya dan Pratolo (2017) mengenai “Kinerja Pusat Pertanggungjawaban Rumah Sakit dalam Perspektif *balanced scorecard*” menyatakan hasil bahwa kompetensi dan kepemimpinan berpengaruh positif pada kepuasan karyawan, sedangkan kepuasan karyawan berpengaruh positif pada kinerja pegawai dan kinerja pegawai berpengaruh positif pada kinerja pusat. Putri (2012) mengenai “Pengaruh Budaya Organisasi Terhadap Kinerja dalam Perspektif *balanced scorecard*”, menyatakan hasil penelitiannya bahwa budaya organisasi, pegawaiian berpengaruh positif terhadap empat perspektif *balanced scorecard* terhadap kinerja koperasi. Yulisnawati (2014) mengenai “Pengukuran Kinerja Rumah Sakit dengan Metode *balanced scorecard*” memberikan hasil bahwa kompetensi berpengaruh positif pada kepuasan, kinerja karyawan berpengaruh positif terhadap kinerja, kinerja bisnis dan internal berpengaruh positif terhadap kepuasan terhadap RSUD Sunan

Kalijaga. Menurut Arishuda (2013) mengenai “Pengaruh *Balanced Scorecard* Sebagai Salah Satu Tolak Ukur dalam Pengukuran Kinerja” menyatakan hasil bahwa perspektif keuangan mengalami pertumbuhan pendapatan ROA dan ROE karena diatas standar, perspektif pelanggan rawat jalan dan rawat inap baik diatas standar 80%, perspektif proses bisnis dan internal baik dalam inovasi dan proses operasaional karena mampu meningkatkan jumlah pasien dan memberikan kepuasan pada karyawan namun dari respon para pasien masaih kurang baik karena belum memiliki standar waktu, perspektif pembelajaran dan penumbuhan baik karena mamapu mempertahankan karyawan namun dalam penilaian cukup karena jumlahnya fluktuatif. Menurut Lailiyah (2012) mengenai “Pengukuran Kinerja Rumah Sakit dengan Metode *Balanced Scorecard*” menyatakan hasil penelitian bahwa kinerja rumah sakit cukup baik dengan menggunakan *balanced scorecard* karena dapat menyusun strategi bagi RSUD serta menghasilkan sebab akibat antar perspektif yang ada, rantai hubungan sebab akibat sebagai vector vertical melalui empat perspektif *balanced scorecard* yang menggunakan studi kasus di RSUD Ngudi Waluyo Wlingi. Koroy (2004) mengenai “Menilai Keberhasilan *Balanced Scorecard* sebagai Sistem Pengukuran Kinerja Strategik” menyatakan hasil penelitian bahwa keberhasilan *balanced scorecard* dalam memperluas pemahaman pengukuran kinerja strategik dengan pengendalian manajemen melalui pengukuran kinerja.

Menurut Andriyanto dan Metalia (2010) mengenai "Efektivitas *Balanced Scorecard* dalam Meningkatkan Kinerja Manajerial BUMN" menyatakan hasil penelitian bahwa model pengukuran kinerja dengan *balanced scorecard* menuntut perusahaan untuk mengukur kinerja dari empat perspektif, pengukuran kinerja tradisional hanya mengukur dari satu perspektif saja yaitu aspek keuangan, penilaian kesehatan BUMN yang dilakukan melalui berbagai aspek keuangan walaupun belum memenuhi empat perspektif *balanced scorecard*, penerapan *balanced scorecard* dapat meningkatkan kinerja perusahaan tersebut. Larashati (2015) mengenai "Analisis Pengukuran Kinerja pada Badan Layanan Umum dengan Metode *Balanced Scorecard*" menyatakan hasil penelitian bahwa kinerja rumah sakit penilaiannya cukup baik dengan menggunakan metode *balanced scorecard*, pihak rumah sakit masih kurang dalam memberikan pelatihan yang bermanfaat bagi para karyawannya namun kegiatan pelatihan berguna dalam mengembangkan kemampuan serta keahlian para karyawannya. Berdasarkan Bindon, dkk (2014) melakukan penelitian terlebih dahulu dalam mengenai pengukuran kinerja dengan metode *balanced scorecard* dalam perguruan tinggi Malaysia menyimpulkan hasil bahwa pendekatan *Balanced Scorecard* telah umum digunakan untuk alat pengukuran bisnis yang paling memadai di era bisnis. Banyak lembaga akademis yang menggunakan pengukuran kinerja *balanced scorecard* melalui empat perspektif dengan misi, kebijakan, dan tujuan universitas. Namun demikian, pendidikan tinggi di Malaysia sebagai studi kasus menunjukkan bahwa

mayoritas lembaga belum menerapkan *balanced scorecard* untuk mengukur kinerja mereka di seluruh universitas. Oleh karena itu, kerangka kerja yang efektif yang dipadu untuk lembaga-lembaga akademik di Malaysia untuk mengatasi implementasi *balanced scorecard* serta dapat mencapai pengukuran kinerja. Menurut (Gosh dan Subrata,2006) dalam (Handayani,2011), pengukuran kinerja perusahaan tidak baik jika hanya dilihat dari sisi keuangan yang dianggap tidak mampu mencerminkan kompleksitas dan nilai yang melekat dalam perusahaan, karena tidak memperhatikan hal-hal lain diluar keuangan, yaitu sisi pelanggan dan karyawan yang merupakan faktor penting bagi perusahaan serta dalam roda penggerak perusahaan.

Data fenomena umum yang diketahui di wilayah puskesmas memiliki program unggulan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, kebutuhan yang telah didukung dengan kemampuan sumberdaya dan ketersediaan untuk dikembangkan dengan lebih luas di wilayah puskesmas tingkat seluruh Indonesia. Puskesmas adalah bentuk pelayanan kesehatan di masyarakat yang mempunyai tujuan sesuai dengan visi dan misi yang sudah diterapkan. Kegiatan pelayanan puskesmas tidak semua dapat dinilai dari segi mutunya, baik dalam hal input, proses, output serta outcomenya. Dinilai dari segi kinerja puskesmas dikategorikan baik. Sedangkan untuk fenomena khusus, penulis mengambil lokasi studi kasus puskesmas di Kota Yogyakarta karena hasil penilaian kinerja yang dimiliki masih dikategorikan cukup samapai sedang dari 18 Puskesmas yang ada karena untuk

mendapatkan hasil yang sesuai maka perlu dilakukan pengukuran kinerja dalam waktu tertentu sehingga dapat diketahui dengan tingkat kemajuan pada Puskesmas tersebut. Salah satu bentuk pengukuran kinerja untuk menyeimbangkan hasil keuangan adalah menerapkan metode *Balanced Scorecard* sebagai pengukuran kinerja. Serta penulis mengambil lokasi studi kasus puskesmas tingkat Kota Yogyakarta agar mendapatkan hasil yang maksimal.

*Balanced scorecard* merupakan *contemporary management tool* yang digunakan untuk mengukur kemampuan organisasi dalam melipat gandakan kinerja keuangan. Pada awalnya, *balanced scorecard* diciptakan untuk mengatasi masalah tentang kelemahan sistem pengukuran kinerja eksekutif yang berfokus dengan aspek keuangan. Lalu *balanced scorecard* mengalami perkembangan implementasinya, tidak hanya sebagai alat pengukur kinerja eksekutif, namun sebagai pendekatan dalam penyusunan rencana strategik (Mulyadi:2011). Dalam perusahaan, kinerja keuangan dan non keuangan biasanya dapat diperiksa menggunakan metode *Balanced Scorecard*. Hadirnya metode tersebut untuk menggantikan metode tradisional atau metode lama yang diukur kinerjanya dalam aspek keuangan saja. *Balanced Scorecard* terdiri dua kata yaitu *balanced* dan *scorecard*. *Balanced* artinya berimbang untuk mengukur bagaimana kinerja perusahaan yang akan diteliti secara berimbang dari dua sisi yaitu keuangan dan non keuangan, jangka pendek amupun jangka panjang, intern dan ekstren, sedangkan *scorecard* artinya kartu skor, yaitu kartu skor yang dapat dimanfaatkan untuk

merencanakan skor yang akan diwujudkan di masa yang akan datang (Mulyadi:2012).

Begitu kompleks berbagai permasalahan puskesmas yang terjadi di Indonesia. Masalah yang terjadi diantaranya pelayanan, tenaga medis, serta manajemen puskesmas yang masih buruk dan tidak ada memberikan pelayanan secara maksimal kepada masyarakat Indonesia. Kondisi ini berpengaruh terhadap pelayanan puskesmas bahwa mutu pelayanan yang terkesan sederhana dalam menunjang kegiatan sehari-hari. Banyak pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan *Standar Operating Procedure (SOP)* yang telah ditetapkan. Sikap tidak disiplin petugas medis dari beberapa puskesmas di Indonesia ini.

Masyarakat ada yang tidak diperlakukan dengan kurang baik oleh para petugas medis yang dinilai cenderung arogan, serta adanya keterbatasan persediaan obat-obatan mengakibatkan para pasien membeli obat di apotik. Masih ada permasalahan yang muncul di lingkup puskesmas, misalnya: jam kerja Puskesmas yang sangat singkat sampai jam 12.00 WIB dan tambahan waktu lembur sampai jam 14.00 WIB, kemampuan keuangan daerah yang terbatas, puskesmas yang kurang memiliki otoritas untuk memanfaatkan peluang yang ada, puskesmas belum terbiasa mengelola kegiatannya secara mandiri, serta kurangnya ksesjahteraan karyawan yang berpengaruh terhadap motivasi dalam melaksanakan tugas di puskesmas.



Penyebab lain yang terjadi yaitu sarana dan prasarana di puskesmas tingkat Indonesia terkesan tidak diperhatikan oleh pemerintah dengan alasan wilayah geografis yang sulit untuk dijangkau, sehingga sarana prasarana yang ada dalam puskesmas sangat terbatas, baik berupa alat medis maupun lainnya. Hal ini terjadi akibat dari sumber keuangan yang dimiliki puskesmas terbatas sehingga mutu pelayanan puskesmas menjadi rendah karena tidak sesuai dengan standar kesehatan, sedangkan jumlah tenaga medis yang sangat sedikit mengakibatkan ketidakmampuan melaksanakan program dari Dinas Kesehatan serta menyelesaikan masalah yang ada di puskesmas. Dari banyaknya kasus yang terjadi di banyak daerah, puskesmas memiliki pencitraan yang rendah pada saat sekarang, terutama jika dilihat dari sarana puskesmas tidak memiliki fasilitas yang lengkap walaupun sudah mendapatkan dana dari dinas kesehatan.

Penulis ingin meneliti Faktor Kinerja Puskesmas dengan menggunakan pendekatan *balanced scorecard* method studi kasus Puskesmas di Kota Yogyakarta untuk dapat meningkatkan kinerja dan pelayanan. Perspektif-perspektif dalam *balanced scorecard* adalah perspektif pelanggan, perspektif proses bisnis internal, perspektif pembelajaran dan pertumbuhan, dan perspektif keuangan. Sedangkan di Puskesmas Kota Yogyakarta mempunyai tujuan memberikan pelayanan yang berkualitas dan mampu memberikan kepuasan bagi masyarakat merupakan hal yang penting untuk meningkatkan pelayanan karena puskesmas sebagai tolak ukur di bidang kesehatan. Namun beberapa

puskesmas masih mempunyai beberapa kekurangan pada sektor pelayanan di Puskesmas Kota Yogyakarta. seperti yang terjadi pada puskesmas yang ada di Indonesia. Bawah ini merupakan laporan kinerja tahun 2015 yang ada pada puskesmas di Kota Yogyakarta:

**Tabel 1.1 Penilaian Kegiatan Puskesmas Kota Yogyakarta Tahun 2015**

No	Jenis Kegiatan	Rerata	Kinerja
1.	Upaya Kesehatan Wajib	91.40	Baik
2.	Promosi Kesehatan	84.60	Cukup
3.	Kesehatan Ibu & Anak termasuk KB	89.63	Cukup
4.	Upaya Perbaikan Gizi Masyarakat	85.17	Cukup
5.	Upaya Kesehatan Pengembangan	95.51	Baik
6.	Upaya Pengobatan	106.41	N/A
7.	Perawatan Kesehatan Masyarakat	93.27	Baik
<b>Rerata</b>		<b>92.34</b>	<b>Baik</b>

Sumber: <https://kesehatan.jogjakota.go.id/laporan/kinerja>

Dari data pengukuran kinerja dalam sistem tradisional di atas dapat disimpulkan bahwa cakupan kegiatan Puskesmas Kota Yogyakarta pada tahun 2015 memiliki nilai kinerja yang baik walaupun ada beberapa nilai yang cukup.

**Tabel 1.2 Penilaian Manajemen Puskesmas Kota Yogyakarta Tahun 2015**

<b>NO</b>	<b>Jenis Kegiatan</b>	<b>Rerata</b>	<b>Kinerja</b>
1	Manajemen Operasional Puskesmas	9.31	Baik
2	Manajemen Alat dan Obat	9.21	Baik
3	Manajemen Keuangan	9.91	Baik
4	Manajemen Ketenagaan	9.46	Baik
<b>Rerata</b>		<b>9.47</b>	<b>Baik</b>

Sumber: <https://kesehatan.jogjakota.go.id/laporan/kinerja>

Dari data pengukuran kinerja dalam sistem tradisional di atas dapat disimpulkan bahwa cakupan kegiatan manajemen Puskesmas Kota Yogyakarta pada tahun 2015 memiliki nilai kinerja yang cukup baik.

**Tabel 1.3 Penilaian Mutu Pelayanan Puskesmas Kota Yogyakarta  
Tahun 2015**

<b>No</b>	<b>Jenis Kegiatan</b>	<b>Rerata</b>	<b>Kinerja</b>
1	Drop out pelayanan ANC (K1-K4)	8.88	Baik
2	Persalinan oleh Tenaga Kesehatan	10.00	Baik
3	Penanganan Komplikasi Obstetri / Resiko Tinggi	10.00	Baik
4	Error rate pemeriksaan BTA	10.00	Baik
5	Error rate pemeriksaan darah malaria	10.00	Baik
6	Kepatuhan thd standar ANC	9.44	Baik
7	Kepatuhan thd standar pemeriksaan TB Paru	10.00	Baik
8	Tingkat kepuasan pasien terhadap pelayanan puskesmas	7.38	Cukup
<b>Rerata</b>		<b>9.46</b>	<b>Baik</b>

Sumber: <https://kesehatan.jogjakota.go.id/laporan/kinerja>

Dari data pengukuran kinerja dalam sistem tradisional di atas dapat disimpulkan bahwa cakupan mutu pelayanan Puskesmas Kota Yogyakarta pada tahun 2015 mempunyai nilai kinerja yang baik.

## **B. Batasan masalah Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang faktor kinerja puskesmas dengan pendekatan *balanced scorecard* (studi kasus puskesmas di Kota Yogyakarta). Variabel penelitian yang digunakan adalah variabel independen yaitu perspektif - perspektif *balanced scorecard*. Uji kualitas instrumen dan data terhadap atribut puskesmas adalah uji validitas dan uji reabilitas.

Penulis mengambil metode *balanced scorecard* bukan metode yang lainnya karena dapat mempertimbangkan keseimbangan antara pencapaian keuangan dan non keuangan, jangka pendek dan jangka panjang, intern dan ekstren. Pada kartu skor untuk merencanakan skor yang dapat diwujudkan di masa depan.

## **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Penelitian ini dirumuskan dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah ada hubungan perspektif pelanggan terhadap perspektif proses bisnis internal ?
2. Apakah ada hubungan perspektif pelanggan terhadap perspektif pembelajaran dan pertumbuhan ?
3. Apakah ada hubungan perspektif pelanggan terhadap perspektif keuangan?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan masalah yang telah didefinisikan diatas, maka penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan:

1. Untuk menguji dan membuktikan hubungan yang paling kuat perspektif pelanggan terhadap perspektif proses bisnis internal.
2. Untuk menguji dan membuktikan hubungan yang paling kuat perspektif pelanggan terhadap perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.
3. Untuk menguji dan membuktikan hubungan yang paling kuat perspektif pelanggan terhadap perspektif keuangan.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut:

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Memberikan pedoman dalam penentuan tujuan-tujuan dan ukuran metode *balanced scorecard*.
- b. Mendapatkan komitmen dan partisipan mengidentifikasi sasaran strategis dengan target jangka panjang dan anggaran tahunan.

##### **2. Manfaat Praktis**

###### **a. Bagi Puskesmas**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu Puskesmas sebagai organisasi pelayanan kesehatan dalam melakukan pengukuran dengan menggunakan konsep *balanced scorecard* yang dapat diterapkan di masa yang akan datang dan sebagai bahan evaluasi pada satu unit bisnis.

**b. Bagi Perguruan Tinggi**

Penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk menambah pengetahuan mengenai penilaian kinerja dengan metode *balanced scorecard*.

**c. Bagi Pemerintah**

Penelitian ini diharapkan sebagai tolak ukur kinerja finansial maupun non finansial dengan metode *balanced scorecard*. Serta dapat diperbaiki pelayanan yang kurang baik.

**d. Bagi Masyarakat**

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pasien puskesmas mengenai penilaian kinerja dengan metode *balanced scorecard*.

