

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Teori Agensifikasi

Dalam penerapannya di sektor publik, agensifikasi memiliki peran penting dalam menjaga keberlangsungan fungsi pemerintah. Dengan adanya agensifikasi, tingkat efisiensi dan efektivitas pemerintah dapat ditingkatkan melalui pemisahan fungsi pemerintah, yaitu fungsi regulator dan fungsi pelayanan publik. Pemisahan tersebut menjadi sebuah hal yang penting karena dengan adanya fungsi khusus pelayanan publik juga akan dapat memotong perjalanan birokrasi suatu layanan serta meningkatkan fleksibilitas organisasi pemberi layanan. Selain itu, dengan keterbatasan yang dimiliki oleh Menteri/Pimpinan Lembaga sebagai prinsipal untuk melaksanakan fungsi pelayanan publik secara langsung, maka prinsipal harus mendelegasikan kewenangannya melalui sebuah kontrak atau ikatan kepada orang lain untuk melaksanakan fungsi pelayanan publik secara langsung yaitu agen dalam hal ini Kepala Eksekutif Badan.

Namun, konsekuensi atas penerapan konsep agensifikasi ini berujung pada biaya yang timbul dan tidak dapat dihindari yaitu biaya keagenan. Biaya keagenan didefinisikan sebagai biaya yang muncul atas penerapan agensifikasi yang meliputi biaya pemantauan oleh prinsipal, biaya ikatan ekonomi, dan sisa pendapatan yang

hilang (Jensen, Meckling, 1976). Menurut Pratt dan Zeckhauser (1985), biaya tersebut muncul dari adanya informasi asimetris serta insentif ekonomi yang berbeda di antara prinsipal dan agen. Semakin besar perbedaan kedua faktor tersebut mempengaruhi besaran kerugian keagenan yang akan ditanggung oleh prinsipal. Selain adanya biaya keagenan, menurut Arrow (1985), penerapan konsep agensifikasi juga menghasilkan masalah lanjutan yaitu *moral hazard* dan *adverse selection*. Masalah tersebut tidak lepas dari adanya informasi asimetris yang membuat perbedaan antara teori agensifikasi beserta penerapannya menjadi jauh berbeda.

Namun, menurut Levinthal (1988), pengulangan hubungan keagenan dari waktu ke waktu tercatat cenderung mengalami peningkatan efisiensi hubungan keagenan itu sendiri. Seiring dengan berjalannya waktu, bentuk ketidakpastian dan perilaku disfungsional akan semakin terlihat dan dapat diatasi, hal ini pada akhirnya akan mengurangi tingkat *moral hazard* dan *adverse selection*. Levinthal juga berpendapat bahwa risiko beban pada agen dapat dikurangi dengan melakukan perbandingan antara kinerja individu agen dengan agen lainnya yang menghadapi keadaan yang sama atau sejenis dengan konsep seperti sebuah kompetisi atau turnamen, yaitu individu agen dengan performa kinerja lebih baik akan mendapat sebuah penghargaan.

Dengan adanya konsep agensifikasi seperti yang telah dijelaskan, pemerintah mewujudkan adanya konsep agensifikasi yang dimodifikasi dengan tujuan mengurangi biaya keagenan dan memangkas birokrasi pemerintahan yang terlalu rumit yaitu konsep Badan Layanan Umum. Bentuk modifikasi dalam rangka

mengurangi biaya keagenan antara lain dengan menggunakan sebuah kontrak kinerja antara pemerintah (prinsipal) dengan BLU dalam hal ini seperti *purchasing-provider agreement* serta menciptakan beberapa aturan yang seragam untuk meminimalisir perbedaan informasi antara prinsipal dan agen seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Keuangan. Selain itu, pemerintah juga membentuk sebuah Dewan Pengawas untuk menjalankan fungsi pengawasan pada setiap BLU. Lalu, dalam rangka meningkatkan kualitas kinerja BLU serta menjamin pelayanan kepada masyarakat yang berkelanjutan, pemerintah juga memberlakukan sistem remunerasi BLU yang mempertimbangkan faktor proporsionalitas, kesetaraan dan kepatutan. Dengan mengadopsi konsep turnamen untuk menekan risiko beban keagenan, pemerintah juga memberikan penghargaan atas kinerja BLU berdasarkan masing-masing ruang lingkup pelayanannya. Selain itu, pemerintah juga selalu mengedepankan konsep *benchmarking* terhadap BLU yang memiliki kinerja yang lebih baik untuk dapat menjadi contoh atas upaya perbaikan yang berkelanjutan, misalnya terhadap sesama Rumah Sakit Jiwa yang berstatus BLU Penuh.

2.2 Konsep Dasar BLU

Sebagai bentuk pelaksanaan reformasi birokrasi untuk mewujudkan *good governance*, pemerintah mengembangkan konsep lembaga pelayanan publik berdasarkan teori agensifikasi melalui pembentukan Badan Layanan Umum yang selanjutnya disingkat BLU. Reformasi birokrasi yang dilaksanakan melalui pembentukan BLU meliputi perubahan lembaga yang konvensional, cenderung birokratis dan menggunakan administrasi tradisional menjadi sebuah lembaga

modern yang responsif serta mengutamakan efisiensi dan efektivitas. Hal tersebut didukung dengan beberapa persyaratan yang harus dilengkapi sebelum menerapkan pengelolaan BLU. Pertama, syarat substantif bahwa satuan kerja merupakan instansi pemerintah yang menyelenggarakan layanan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa, pengelola dana khusus, atau pengelola kawasan. Kedua, syarat teknis bahwa satuan kerja memiliki kinerja keuangan dan kinerja pelayanan yang layak dikelola. Lalu ketiga, syarat administratif berupa pengumpulan dokumen seperti pola tata kelola, rencana strategis bisnis, laporan keuangan pokok, standar pelayanan minimum dan dokumen kelengkapan lainnya.

2.3 Pengelolaan Keuangan BLU

Dalam penerapan instansi pemerintah menjadi Badan Layanan Umum, terdapat beberapa fleksibilitas yang diperlukan untuk dapat mewujudkan pelayanan publik yang optimal. Salah satu fleksibilitas pada BLU yaitu fleksibilitas keuangan BLU yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU. Pola Pengelolaan Keuangan BLU yang selanjutnya disingkat PPK BLU menerapkan sebuah praktik bisnis yang sehat yang berpedoman kepada paket peraturan keuangan negara. Dalam perkembangannya, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Keuangan BLU yang dilengkapi dengan *Life Cycle BLU* mulai dari perencanaan dan penganggaran hingga pertanggungjawaban. Performa keuangan BLU pada kurun waktu tertentu tercermin dari kemampuan keuangannya (Sugiri, 2023). Sehingga PPK BLU

memiliki peran yang sangat penting dalam peningkatan kinerja keuangan BLU demi penyelenggaraan pelayanan yang berkualitas dan berkelanjutan.

2.4 Eksistensi Pelayanan BLU

Menurut Pasal 1, ayat (23) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Badan Layanan Umum diartikan sebagai instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Berdasarkan ketentuan tersebut, BLU diyakini dapat menjadi kepanjangan tangan pemerintah dalam memberikan pelayanan publik pada masyarakat yang mampu bersaing dalam hal kualitas. Selain itu, dengan adanya konsep BLU, pemerintah menjadi mampu mengoptimalkan penggunaan Rupiah Murni APBN untuk kegiatan operasional serta mampu meningkatkan kualitas layanan melalui pendapatan dari tarif terstandarisasi yang dikenakan pada masyarakat atas pelayanan yang diberikan.

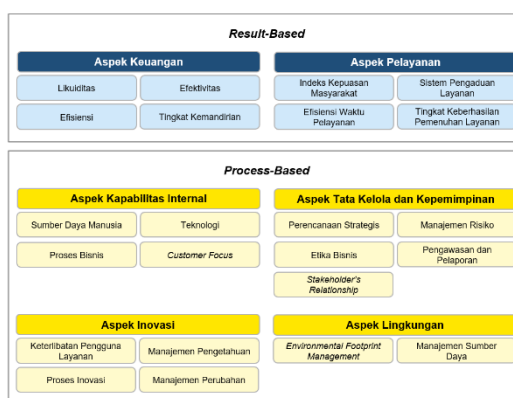
2.5 *Maturity Rating* BLU

Dalam rangka meningkatkan kualitas kinerja Badan Layanan Umum diperlukan sebuah penilaian kinerja yang komprehensif. Direktorat Pembinaan dan Pengelolaan Keuangan BLU melihat bahwa jenis layanan BLU terbagi menjadi beberapa rumpun, seperti kesehatan, pendidikan, pengelola dana, dan rumpun lainnya sehingga penilaian kinerja secara komprehensif dinilai belum cukup untuk mengakomodasi penilaian dari beberapa rumpun. Maka dari itu, Direktorat PPK

BLU menciptakan sebuah alat ukur penilaian yang bersifat universal yaitu *Maturity Rating* BLU.

Dengan adanya *Maturity Rating* BLU, alat ukur kinerja BLU tidak lagi ditentukan oleh Kementerian Teknis berdasarkan rumpunnya. Selain itu, alat ukur *Maturity Rating* BLU tidak hanya mengukur kinerja keuangan dan pelayanan BLU seperti alat ukur sebelumnya, *Maturity Rating* BLU mampu mengukur kinerja dari seluruh aspek BLU yang berdampak bagi pelayanan. Hasil pengukuran melalui alat ukur *Maturity Rating* BLU berupa tingkat maturitas yang terdiri atas beberapa tingkatan yang telah ditentukan. Namun, tingkat maturitas bukan merupakan tujuan utama dari adanya *Maturity Rating*, melainkan tujuan utamanya adalah untuk mencari area perbaikan di setiap aspek yang dinilai dengan harapan kinerja BLU dapat terus berkembang secara berkesinambungan. Dalam penilaian melalui *Maturity Rating*, terdapat 6 (enam) aspek yang digunakan untuk menilai tingkat maturitas yaitu aspek keuangan, pelayanan, kapabilitas internal, tata kelola dan kepemimpinan, inovasi serta lingkungan.

Gambar 1 Aspek *Maturity Rating*



Sumber: Buku Pedoman Pengukuran *Maturity Rating*

2.5.1 *Result Based*

Result Based atau penilaian berbasis target diukur berdasarkan pendekatan kuantitatif untuk seluruh indikator aspek. Data sumber untuk penilaian ini didasarkan pada output yang dapat diukur seperti data laporan keuangan untuk penilaian aspek keuangan dan data kuantitatif lainnya. Dengan data tersebut, organisasi dapat menilai ketercapaian target serta tren pertumbuhan capaian pada periode tertentu untuk menentukan tingkat maturitas setiap aspek melalui kriteria-kriteria yang telah ditentukan. Aspek dalam *Maturity Rating* BLU yang menggunakan penilaian berbasis target di antaranya:

- 1) Keuangan atau KE, memiliki tujuan dalam pengukuran tingkat kesehatan BLU dalam hal keuangan BLU melalui empat indikator meliputi likuiditas, efisiensi, efektivitas, dan tingkat kemandirian berdasarkan data laporan dua tahun sebelumnya dan data laporan pada periode penilaian.
- 2) Pelayanan atau PL, memiliki tujuan untuk mengukur seberapa baik layanan yang disediakan oleh BLU dapat tersampaikan pada masyarakat. Penilaian ini memiliki empat indikator yaitu indeks kepuasan masyarakat, efisiensi waktu pelayanan, sistem pengaduan layanan, dan tingkat keberhasilan pemenuhan layanan. Data yang digunakan merupakan data laporan internal BLU beserta survei terkait pelayanan kepada masyarakat dalam jangka waktu tiga tahunan.

2.5.2 *Process Based*

Penilaian berbasis proses atau *Process Based* dilakukan berdasarkan pemenuhan atas proses atau tahapan yang akan diukur, dimana setiap tingkatan memiliki kriteria masing-masing. Pendekatan yang digunakan merupakan pendekatan kualitatif, yaitu pengukuran atas capaian didasarkan pada output maupun input yang mendeskripsikan proses secara keseluruhan. Dokumen pendukung yang dijadikan landasan penilaian merupakan dokumen hasil dari proses organisasi yang menjadi kriteria pada masing-masing tingkatan. Penilaian berbasis proses pada Maturity Rating BLU meliputi:

- 1) Kapabilitas Internal atau KI, mengukur tingkat kestabilan BLU dalam mengelola kapabilitas internal agar dapat menjalankan fungsi organisasi secara optimal. Aspek ini dinilai berdasarkan empat indikator, yaitu sumber daya manusia, proses bisnis, teknologi dan customer focus.
- 2) Tata Kelola dan Kepemimpinan atau TK, mengukur kemampuan organisasi dalam mempertahankan bisnisnya dalam jangka panjang. Fokus utama dalam penilaian ini adalah terkait bagaimana suatu organisasi memiliki arahan strategis dalam mencapai tujuan. Indikator dalam aspek ini meliputi perencanaan strategis, etika bisnis, stakeholder relationship, manajemen risiko serta pengawasan dan pelaporan.
- 3) Inovasi atau IN, mengidentifikasi kemampuan BLU dalam menciptakan sebuah inovasi yang berkualitas serta berkelanjutan dalam rangka meningkatkan potensi BLU serta meningkatkan kualitas layanan publik. Aspek ini diukur berdasarkan empat indikator, yaitu keterlibatan

pengguna layanan, proses inovasi, manajemen pengetahuan, dan manajemen perubahan.

4) Lingkungan atau LI, bertujuan agar BLU dapat memahami pentingnya lingkungan dalam rangka menjaga keberlanjutan pemberian layanan kepada masyarakat. Aspek ini didasarkan pada dua indikator, yaitu *Environmental Footprint Management* dan penggunaan sumber daya.