

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Badan Layanan Umum Daerah

2.1.1 Pengertian Badan Layanan Umum Daerah

Menurut Osborne dan Gaebler (1992, dikutip dalam Indrawati et al., 2021), pemerintahan cenderung tinggi, sentralistik, lamban, dan tidak mempunyai peraturan yang efektif dalam melakukan pelayanan publik kepada masyarakat. Diperlukan suatu konsep baru supaya pemerintah mampu memberikan pelayanan publik yang lebih optimal kepada masyarakat. Mereka berpendapat di dalam sektor privat ditemukan praktik-praktik terbaik pada pemerintahan. Praktik tersebut dinamakan agensifikasi.

Menurut Beblavy (2002, dikutip dalam Indrawati et al., 2021), agensifikasi adalah proses delegasi dan devolusi kepada lembaga publik yang diberi sebuah kedaulatan dan lembaga tersebut merupakan bagian dari negara serta dapat melakukan tindakan hukum sendiri. Menurut Jacobsson dan Sundtrom (2007,

dikutip dalam Indrawati et al., 2021), agensifikasi adalah pemisahan antara pembuat kebijakan yaitu eksekutif inti dan pelaku kebijakan yang dalam hal ini adalah agensi eksekutif profesional yang dikelola secara independen dan harus melaporkan hasil kinerjanya kepada eksekutif inti.

Penerapan agensifikasi di Indonesia dinamakan BLU/ BLUD, Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 disebutkan bahwa :

BLUD adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah atau Unit Kerja pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di lingkungan pemerintah daerah 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.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018, disebutkan bahwa

BLUD adalah sistem yang diterapkan oleh unit pelaksana teknis dinas/badan daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mempunyai fleksibilitas dalam pola pengelolaan keuangan sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan daerah pada umumnya.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat diartikan bahwa BLUD merupakan satuan kerja di bawah pemerintah daerah yang dibentuk dengan tujuan utama melakukan pelayanan umum kepada masyarakat tanpa mementingkan mencari keuntungan serta memiliki fleksibilitas dalam pengelolaan keuangannya. Fleksibilitas merupakan keleluasaan dalam mengelola keuangan pada batas-batas tertentu dengan menerapkan praktik bisnis yang sehat. Praktik bisnis yang sehat adalah kegiatan menyelenggarakan fungsi organisasi dengan memperhatikan kaidah-kaidah manajemen yang baik untuk meningkatkan mutu pelayanan umum.

2.1.2 Tujuan Badan Layanan Umum Daerah

Menurut OECD (2005, dikutip dalam Indrawati et al., 2021), agensifikasi bertujuan antara lain: (a) meningkatkan efisiensi; (b) menguatkan dan mengklarifikasi tanggung jawab dan akuntabilitas; (c) mendorong administrasi yang profesional; serta (d) kebutuhan menempatkan organisasi berorientasi layanan di sekitar masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018, BLUD dibentuk dengan tujuan untuk memberikan layanan umum yang lebih efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat sejalan dengan praktik bisnis yang sehat, untuk membantu pencapaian tujuan pemerintah daerah yang pengelolaannya dilakukan berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh kepala daerah.

2.1.3 Persyaratan Menjadi Badan Layanan Umum Daerah

Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD)/ badan daerah harus memenuhi persyaratan sebagai berikut untuk menjadi BLUD.

- 1) Persyaratan substantif yaitu persyaratan yang dapat terpenuhi apabila UPTD/ badan daerah menyelenggarakan pelayanan umum berupa penyediaan barang dan/ atau jasa pelayanan umum, pengelolaan wilayah/ kawasan tertentu, dan pengelolaan dana khusus.
- 2) Persyaratan teknis yaitu persyaratan yang dapat terpenuhi apabila dengan menerapkan BLUD, UPTD/ badan daerah memberikan pelayanan lebih

layak sehingga dapat meningkatkan pencapaian target keberhasilan serta berpotensi meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan kinerja keuangan.

- 3) Persyaratan administratif yaitu persyaratan yang dapat terpenuhi apabila UPTD/ badan daerah membuat dan menyampaikan dokumen, meliputi: (a) surat pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja; (b) pola tata kelola; (c) Rencana Strategis (Renstra); (d) standar pelayanan minimal; (e) laporan keuangan atau prognosis/proyeksi keuangan; dan (f) laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit oleh pemeriksa eksternal pemerintah.

2.2 Pusat Kesehatan Masyarakat

2.2.1 Pengertian Pusat Kesehatan Masyarakat

Menurut Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019, puskesmas adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan upaya kesehatan masyarakat dan upaya kesehatan perseorangan tingkat pertama, dengan lebih mengutamakan upaya promotif dan preventif di wilayah kerjanya. Promotif berarti pelayanan kesehatan dilakukan juga dengan kegiatan promosi kesehatan. Sementara preventif adalah kegiatan untuk melakukan pencegahan terhadap berbagai penyakit.

Menurut Tim Mgmp Pati (2019, dikutip dalam Nopiani, 2019), puskesmas merupakan organisasi pusat pengembangan kesehatan masyarakat yang membina peran serta masyarakat dan melakukan pelayanan secara menyeluruh

pada lingkup wilayah kerjanya dengan bentuk kegiatan pokok. Dari beberapa pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa puskesmas melakukan beberapa kegiatan di wilayah kerjanya seperti melakukan pelayanan kesehatan, promosi kesehatan, dan kegiatan dalam mencegah penyakit.

2.2.2 Penilaian Kinerja Puskesmas

Demi memperlancar tugas dan fungsi puskesmas, perlu dilakukan penilaian kinerja puskesmas setiap tahunnya. Menurut Sulaeman (2011, dikutip dalam Winda, 2019), penilaian kinerja puskesmas berguna antara lain untuk : (a) mengetahui tingkat pencapaian kunjungan; (b) mencari penyebab dari suatu masalah; (c) menetapkan tingkat urgensi suatu kegiatan; (d) menetapkan dan mendukung kebutuhan sumber daya.

Menurut Sulaeman (2011, dikutip dalam Winda, 2019), tujuan penilaian kinerja puskesmas terdiri dari dua hal, yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum penilaian kinerja puskesmas yaitu untuk mencapai tingkat kinerja puskesmas yang berkualitas secara menyeluruh. Sementara tujuan khususnya yaitu mengetahui tingkat pencapaian hasil mengetahui tingkat kinerja, mendapat informasi tentang analisis kinerja keuangan dan mendapat saran untuk perencanaan kegiatan puskesmas.

2.3 *Balanced Scorecard*

2.3.1 *Pengertian Balanced Scorecard*

Penilaian kinerja pada BLUD yang disebutkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 berupa dua penilaian yaitu pada aspek keuangan dan non keuangan. Penilaian kinerja tersebut menggunakan metode *Balanced Scorecard*. Penilaian ini bertujuan untuk mengukur tingkat pencapaian hasil pengelolaan BLUD sebagaimana ditetapkan dalam renstra bisnis dan Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA).

Menurut Rubianto (2006, dikutip dalam Sari & Arwinda, 2015), *Balanced Scorecard* adalah alat bantu manajemen kontemporer yang digunakan perusahaan untuk melipatgandakan kinerja keuangannya. Menurut Munawir (2002, dikutip dalam Sari & Arwinda, 2015), *Balanced Scorecard* adalah suatu kartu skor yang merencanakan hasil kinerja yang hendak dicapai seseorang di masa depan dan yang sudah dicapai orang tersebut. Jadi dapat disimpulkan bahwa *Balanced Scorecard* adalah suatu metode yang digunakan perusahaan dengan cara menjabarkan rencana kinerjanya kepada berbagai pihak dalam perusahaan supaya nantinya dapat meningkatkan kinerjanya.

2.3.2 *Perspektif Balanced Scorecard*

Pengukuran *Balanced Scorecard* terbagi menjadi empat perspektif yaitu sebagai berikut.

- a. Perspektif Keuangan

Pengukuran dalam perspektif keuangan dilakukan dengan cara menghitung rasio-rasio keuangan sebagai berikut.

1) Rasio Rentabilitas

Rasio rentabilitas adalah rasio untuk mengukur kemampuan perusahaan dalam memperoleh laba baik dari aset maupun ekuitasnya (Sartono 2011 dalam Barus et al., 2017). Rasio rentabilitas dapat diukur dengan :

a) *Return On Investment* (ROI)

Menurut Kuswadi (2004, dikutip dalam Barus et al., 2017), ROI adalah alat ukur untuk mengukur kemampuan perusahaan dalam menghasilkan laba dengan cara menanamkan dananya pada aset yang dimiliki. Semakin besar ROI, menunjukkan semakin mampu perusahaan dalam memanfaatkan aset yang dimiliki. Rumus yang digunakan untuk mengukur ROI adalah sebagai berikut.

$$\frac{\text{Laba Bersih}}{\text{Total Aktiva}} \times 100\%$$

b) *Return On Equity* (ROE)

ROE adalah rasio untuk mengukur kemampuan perusahaan dalam menghasilkan laba dengan modal yang sudah diinvestasikan oleh para pemegang saham (Kuswadi 2004 dalam Barus et al., 2017). ROE dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut.

$$\frac{\text{Laba Bersih}}{\text{Ekuitas}} \times 100\%$$

2) Rasio Likuiditas

Rasio likuiditas adalah rasio untuk mengukur kemampuan perusahaan untuk memenuhi kewajiban jangka pendeknya dalam jangka waktu tertentu (Sartono 2011 dalam Barus et al., 2017). Rasio likuiditas dapat dihitung dengan menggunakan rasio-rasio berikut.

a) *Current Ratio*

Current ratio adalah rasio untuk mengukur kemampuan perusahaan dalam membayar kewajiban jangka pendeknya dengan menggunakan aset lancar yang dimiliki. Rumus yang digunakan adalah sebagai berikut.

$$\frac{\text{Aset Lancar}}{\text{Kewajiban Jangka Pendek}} \times 100\%$$

b) *Cash Ratio*

Cash ratio adalah alat ukur untuk mengukur seberapa mampu perusahaan membiayai kewajiban jangka pendeknya dengan menggunakan kas yang dimiliki. Rasio kas dapat diukur dengan rumus berikut.

$$\frac{\text{Kas}}{\text{Kewajiban Jangka Pendek}} \times 100\%$$

3) Rasio Solvabilitas

Menurut Sartono (2011, dikutip dalam Barus et al., 2017), rasio solvabilitas adalah rasio untuk mengukur kemampuan perusahaan dalam memenuhi seluruh kewajibannya baik kewajiban jangka pendek

maupun jangka panjang. Rasio yang digunakan untuk mengukur rasio solvabilitas antara lain sebagai berikut.

a) *Debt to Equity Ratio* (DER)

Debt to equity ratio merupakan rasio yang menunjukkan perbandingan antara jumlah kewajiban dengan modal yang dimiliki.

Debt to equity ratio dapat diukur dengan rumus berikut.

$$\frac{\text{Total Utang}}{\text{Ekuitas}} \times 100\%$$

b) *Debt to Total Asset Ratio* (DAR)

Debt to total asset ratio adalah alat ukur yang menunjukkan perbandingan antara kewajiban yang harus dibayar dengan total aset yang dimiliki. Perhitungan *debt to total asset ratio* dapat menggunakan rumus berikut.

$$\frac{\text{Total Utang}}{\text{Total Aset}} \times 100\%$$

4) Rasio Pendapatan terhadap Biaya Operasional

Rasio pendapatan terhadap biaya operasional adalah rasio yang menunjukkan kemampuan penerimaan jasa layanan untuk membiayai pengeluarannya. Rasio tersebut dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut.

$$\frac{\text{Total Pendapatan}}{\text{Biaya Operasional}} \times 100\%$$

b. Perspektif Pelanggan

Perspektif ini digunakan untuk mengukur bagaimana suatu organisasi memperlakukan pelanggannya agar berhasil dengan memberikan pelayanan terbaik kepada mereka (Mariza, 2001). Dengan begini, suatu organisasi juga dapat mencapai target finansial yang telah direncanakan sebelumnya. Menurut Kaplan dan Norton (2001, dikutip dalam Kriswanto, 2015), perspektif pelanggan diukur menggunakan tolak ukur sebagai berikut.

1) Pangsa Pasar (*Market Share*)

Pangsa pasar menunjukkan jumlah pelanggan yang ada pada perusahaan tersebut atas seluruh pasar yang ada. Pangsa pasar dapat dihitung menggunakan rumus sebagai berikut.

$$\frac{\text{Jumlah Pelanggan}}{\text{Jumlah Penduduk}} \times 100\%$$

2) Retensi Pelanggan (*Customer Retention*)

Retensi pelanggan adalah alat ukur untuk mengukur tingkat kesanggupan perusahaan dalam mempertahankan pelanggannya. Retensi pelanggan dapat dihitung menggunakan rumus sebagai berikut.

$$\frac{\text{Jumlah Pelanggan Tahun Berjalan}}{\text{Jumlah Pelanggan Tahun Lalu}} \times 100\%$$

3) Akuisisi Pelanggan (*Customer Acquisition*)

Akuisisi pelanggan digunakan untuk mengukur seberapa mampu perusahaan menarik pelanggan baru. Akuisisi pelanggan dapat dihitung menggunakan rumus sebagai berikut.

$$\frac{\text{Jumlah Pelanggan Baru}}{\text{Jumlah Pelanggan}} \times 100\%$$

c. Perspektif Proses Bisnis Internal

Menurut Nugroho (2013, dikutip dalam Mawarni & Wuryani, 2020), perspektif proses bisnis internal merupakan proses yang dilakukan internal perusahaan untuk membangun keunggulan dari perusahaan tersebut. Menurut Mulyadi (2001, dalam Mawarni & Wuryani, 2020), perspektif proses bisnis internal memiliki dua indikator pengukuran yaitu sebagai berikut.

Pada puskesmas, indikator tersebut dapat dilihat dari beberapa aspek berikut (Mawarni & Wuryani, 2020).

- a) Kunjungan Rawat Jalan
- b) Pelayanan Kesehatan untuk Anak SD/Setingkat
- c) Pelayanan Kesehatan untuk Bayi, Balita, dan Ibu Hamil

Namun dalam penelitian ini, penulis menggunakan indikator yang berada pada profil Puskesmas Ngesrep, yaitu sebagai berikut.

- a) Kunjungan Rawat jalan
- b) Angka Kematian
- c) Pelayanan Kesehatan Dasar

d. Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan

Perspektif pembelajaran dan pertumbuhan digunakan untuk mengukur kemampuan Sumber Daya Manusia (SDM) yang ada pada suatu perusahaan. Menurut Mulyadi (2001, dikutip dalam Mawarni & Wuryani, 2020), perspektif ini diukur dengan memperhatikan aspek tolak ukur berikut.

1) Kapabilitas Pegawai

Kapabilitas pegawai dapat digunakan untuk mengukur peningkatan pengetahuan pegawai dengan cara pelatihan.

2) Retensi Pegawai

Retensi Pegawai digunakan untuk mengukur kemampuan perusahaan dalam mempertahankan pegawainya. Semakin tinggi retensi pegawai, hal ini berarti suatu perusahaan tidak dapat mempertahankan pegawainya. Retensi pegawai dapat diukur dengan menggunakan rumus berikut.

$$\frac{\text{Jumlah Pegawai Keluar}}{\text{Total Jumlah Pegawai di Akhir Tahun}} \times 100\%$$

2.4 Penelitian Terdahulu

Berikut merupakan penelitian terdahulu yang digunakan penulis dalam menulis KTTA ini.

Tabel II.1 Penelitian Terdahulu

Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
Mawarni, Erryn Aprilia; Wuryani, Eni (2020)	Analisis Kinerja Puskesmas yang Menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD)	Kinerja keuangan dan non keuangan pada Puskesmas Krian sudah dalam kondisi baik kecuali pada indikator akuisisi pelanggan dan komitmen personel.

	(Studi pada Puskesmas Krian Kabupaten Sidoarjo)	
Kriswanto (2015)	<i>Balanced Scorecard</i> sebagai Alternatif Alat Penilaian Kinerja untuk Pengukuran Kinerja ada BPR “MJP”	Setelah menerapkan <i>Balanced Scorecard</i> , kinerja perusahaan mengalami hal yang positif seperti karyawan lebih mampu bekerja secara maksimal sehingga dapat memberikan pelayanan kepada nasabah dengan baik. Berdasarkan kuisioner, para nasabah merasa puas dengan pelayanan yang diberikan.
Jumingan (2015)	Analisis Kinerja Manajemen Berdasarkan <i>Balanced Scorecard</i>	Kondisi keuangan CV. Amanah baik dan sebagian pelanggan merasa puas dengan produk yang dihasilkan. Namun terjadi keterlambatan pada proses produksi dan etos kerja karyawan CV. Amanah masih rendah.

Margaretha, Viera G.; Manopo, Wilfred S.; Pelleng, Frendy A. O. (2021)	Analisis Laporan Keuangan Untuk Mengukur Kinerja Keuangan PT. ACE Hardware Indonesia Tbk	Hasil analisis menunjukkan rasio aktivitas dan rasio provitabilitas pada tahun 2016-2019 kurang baik dan rasio profitabilitas pada tahun 2016-2019 cukup baik.
Mariza, Ita (2003)	Pengukuran Kinerja dengan <i>Balanced Scorecard</i>	Penilaian kinerja menggunakan <i>Balanced Scorecard</i> sangat mempermudah perusahaan untuk mengetahui kelebihan dan kekurangannya. Perlu kesiapan manajemen yang matang untuk mencapai visi misi perusahaan dengan metode tersebut.
Barus, Michael Agyarana; Sudjana, Nengah; Sulasmiyati, Sri (2017)	Penggunaan Rasio Keuangan untuk Mengukur Kinerja Keuangan Perusahaan (Studi pada PT. Astra Otoparts, Tbk dan PT. Goodyer Indonesia,	Rasio likuiditas, rasio solvabilitas, rasio profitabilitas, dan rasio aktivitas PT. Astra Otoparts,Tbk lebih baik dibandingkan dengan PT.

	Tbk yang <i>Go Public</i> di Bursa Efek Indonesia)	Goodyear Indonesia, Tbk pada tahun 2013-2015.
Sari, Maya (2015)	Analisis <i>Balanced Scorecard</i> sebagai Alat Pengukuran Kinerja Perusahaan PT. Jamsostek Cabang Belawan.	Hasil penilaian menggunakan <i>Balanced Scorecard</i> , kinerja PT. Jamsostek Cabang Belawan perlu adanya perbaikan.

Sumber : Hasil Kajian Penulis