

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Uraian Teori

2.1.1. Pengertian Puskesmas

Puskesmas adalah suatu kesatuan organisasi kesehatan fungsional yang merupakan pusat pengembangan kesehatan masyarakat yang juga membina peran serta masyarakat di samping memberikan pelayanan secara menyeluruh dan terpadu kepada masyarakat di wilayah kerjanya dalam bentuk kegiatan pokok. Dengan kata lain Puskesmas mempunyai wewenang dan tanggung jawab atas pemeliharaan kesehatan masyarakat dalam wilayah kerjanya. (Departemen Kesehatan, 2007 : 2).

Wilayah kerja Puskesmas meliputi satu kecamatan atau sebagian dari kecamatan. Faktor kepadatan penduduk, luas daerah, keadaan geografik dan keadaan infrastruktur lainnya merupakan bahan pertimbangan dalam menentukan wilayah kerja Puskesmas. Puskesmas merupakan perangkat Pemerintah Daerah Kab./Kota, sehingga pembagian wilayah kerja puskesmas ditetapkan oleh Bupati atau Walikota, dengan saran teknis dari kepala Dinas Kesehatan Kabupaten / Kota. Sasaran penduduk yang dilayani oleh sebuah Puskesmas rata-rata 30.000 penduduk setiap Puskesmas.

Untuk perluasan jangkauan pelayanan kesehatan maka Puskesmas perlu ditunjang dengan unit pelayanan kesehatan yang lebih sederhana yang disebut Puskesmas Pembantu dan Puskesmas Keliling. Khusus untuk kota besar dengan jumlah penduduk satu juta atau lebih, wilayah kerja Puskesmas bisa meliputi 1

Kelurahan. Puskesmas di ibukota Kecamatan dengan jumlah penduduk 150.000 jiwa atau lebih, merupakan “ Puskesmas Pembina “ yang berfungsi sebagai pusat rujukan bagi Puskesmas kelurahan dan juga mempunyai fungsi koordinasi.

Dalam perkembangannya, batasan-batasan di atas makin kabur seiring dengan diberlakukannya UU Otonomi Daerah yang lebih mengedepankan desentralisasi. Dengan Otonomi, setiap daerah Kab./Kota punya kesempatan mengembangkan Puskesmas sesuai Rencana Strategis (renstra) Kesehatan Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Bidang Kesehatan sesuai situasi dan kondisi daerah Kab./Kota . Konsekuensinya adalah perubahan struktur organisasi kesehatan serta tugas pokok dan fungsi yang menggambarkan lebih dominannya aroma kepentingan daerah Kab./Kota, yang memungkinkan terjadinya perbedaan penentuan skala prioritas upaya peningkatan pelayanan kesehatan di tiap daerah Kab./Kota, dengan catatan setiap kebijakan tetap mengacu kepada Renstra Kesehatan Nasional. Di sisi lain daerah Kab./Kota dituntut melakukan akselerasi di semua sektor penunjang upaya pelayanan kesehatan.

Departemen kesehatan (2003: 11) menjelaskan pelayanan kesehatan yang diberikan Puskesmas adalah pelayanan kesehatan menyeluruh yang meliputi pelayanan:

- Kuratif (pengobatan)
- Preventif (upaya pencegahan)
- Promotif (peningkatan kesehatan)
- Rehabilitatif (pemulihan kesehatan)

Pelayanan tersebut ditujukan kepada semua penduduk, tidak membedakan jenis kelamin dan golongan umur, sejak pembuahan dalam kandungan sampai tutup usia. Sebelum ada Puskesmas, pelayanan kesehatan di Kecamatan meliputi Balai Pengobatan, Balai Kesejahteraan Ibu dan Anak, Usaha Hygiene Sanitasi Lingkungan, Pemberantasan Penyakit Menular, dan lain-lain. Usaha-usaha tersebut masih bekerja sendiri-sendiri dan langsung melapor kepada Kepala Dinas Kesehatan Kab./Kota. Petugas Balai Pengobatan tidak tahu menahu apa yang terjadi di BKIA, begitu juga petugas BKIA tidak mengetahui apa yang dilakukan oleh petugas Hygiene Sanitasi dan sebaliknya.

Dengan adanya sistem pelayanan kesehatan melalui Pusat Kesehatan Masyarakat yakni Puskesmas, maka berbagai kegiatan pokok Puskesmas dilaksanakan bersama di bawah satu koordinasi dan satu pimpinan.

Subekti (2008 : 32) menjelaskan fungsi Puskesmas :

- a. Sebagai Pusat Pembangunan Kesehatan Masyarakat di wilayah kerjanya.
- b. Membina peran serta masyarakat di wilayah kerjanya dalam rangka meningkatkan kemampuan untuk hidup sehat
- c. Memberikan pelayanan kesehatan secara menyeluruh dan terpadu kepada masyarakat di wilayah kerjanya.

Proses dalam melaksanakan fungsinya, dilaksanakan dengan cara:

- a. Merangsang masyarakat termasuk swasta untuk melaksanakan kegiatan dalam rangka menolong dirinya sendiri.
- b. Memberikan petunjuk kepada masyarakat tentang bagaimana menggali dan menggunakan sumberdaya yang ada secara efektif dan efisien.

- c. Memberikan bantuan yang bersifat bimbingan teknis materi dan rujukan medis maupun rujukan kesehatan kepada masyarakat dengan ketentuan bantuan tersebut tidak menimbulkan ketergantungan.
- d. Memberikan pelayanan kesehatan langsung kepada masyarakat.
- e. Bekerja sama dengan sektor-sektor yang bersangkutan dalam melaksanakan program Puskesmas.

Dalam konteks Otonomi Daerah saat ini, menurut Talogo (1985:41) puskesmas mempunyai peran yang sangat vital sebagai institusi pelaksana teknis, dituntut memiliki kemampuan manajerial dan wawasan jauh ke depan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan. Peran tersebut ditunjukkan dalam bentuk ikut serta menentukan kebijakan daerah melalui sistem perencanaan yang matang dan realisasi, tatalaksana kegiatan yang tersusun rapi, serta sistem evaluasi dan pemantauan yang akurat. Rangkaian manajerial di atas bermanfaat dalam penentuan skala prioritas daerah dan sebagai bahan kesesuaian dalam menentukan RAPBD yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Adapun ke depan, Puskesmas juga dituntut berperan dalam pemanfaatan teknologi informasi terkait upaya peningkatan pelayanan kesehatan secara komprehensif dan terpadu.

2.1.2. Pelayanan Publik

Suatu hal yang dapat dipahami tentang suatu unsur yang diberikan dalam pelayanan ini adalah memberikan apa yang dibutuhkan oleh pihak yang hendak dilayani. Kesulitan dalam memberikan pengertian tentang pelayanan ini adalah disebabkan sedikitnya yang memberikan pengertian tentang pelayanan dan bahkan

tidak ada sama sekali. Tetapi meskipun demikian pengertian tentang pelayanan tetaplah ada meskipun hal tersebut ditemukan di dalam pengertian pelayanan akan sebatas kamus saja.

Sehubungan dengan hal tersebut, Poerwadarminta (2004:458) mengatakan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia tentang pengertian dari kata pelayanan ini. "Pelayanan berasal dari kata layan, penambahan unsur imbuhan pe - memberikan arti bahwa pelayanan adalah perbuatan (cara hal yang sebagainya) melayani : misalnya cepat dan memuaskan, layanan, perlakuan; misalnya selama ini mereka tidak mendapat yang semestinya".

Pelayanan dalam pembahasan penelitian ini adalah suatu sikap organisasi yang dalam perannya adalah bersifat melayani. Dengan perkataan lain bahwa sifat pelayanan di dalam hal ini adalah merupakan aktivitas melayani bagi kepentingan masyarakat banyak. Dalam sikap melayani perusahaan (organisasi) tersebut tidak dapat berdiri sendiri hanya sebatas dalam kegiatannya saja tetapi ia harus didukung oleh suatu konsep yang sejalan atau mendukung dari usaha pelayanan yang diberikannya. Dengan hal tersebut pelayanan di sini tidak dapat berdiri sendiri, harus ditopang juga oleh sistem keorganisasian yang baik pula.

Jadi konsep pelayanan jika menguntungkan bagi suatu organisasi, atau pelayanan diberikan karena sikap atau tujuan organisasi itu adalah untuk memberikan pelayanan dan dari sini pula profit (keuntungan) bagi Bergeraknya organisasi tersebut (perusahaan). Jadi konsep melayani di dalam hal ini berbeda dengan konsep yang dianut oleh masyarakat luas terutama di dalam tujuan pekerjaan melayani tersebut. Individu atau sekelompok orang membuat pekerjaan

melayani tanpa dimaksudkan untuk mencari sesuatu kepentingan atas sikap pelayanan tersebut. Tetapi berbeda dengan suatu organisasi yang bergerak untuk mencari profit, sikap melayani disini dituangkan dalam suatu konsep bahwa ada sekelompok orang (individu) yang membutuhkan pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi (perusahaan) dimana pelayanan yang diberikan perusahaan (organisasi) juga dimaksudkan untuk membiayai kelangsungan organisasi (perusahaan) tersebut sekaligus untuk mencari keuntungan daripadanya. Dalam hal demikian maka pemberian pelayanan dalam hal ini tidak lain seperti menjual jasa.

Sedangkan publik diartikan sebagai masyarakat luas yang dalam hal ini merupakan objek yang dilayani. (Wahab, 2002 : 31).

Winarno (2002:14) menjelaskan pelaksanaan pelayanan publik menjadi sangat penting dikarenakan sadar atau tidak sadar, setiap warga negara selalu berhubungan dengan aktivitas birokrasi pemerintahan. Tidak henti-hentinya orang harus berurusan dengan birokrasi, sejak berada dalam kandungan sampai meninggal dunia. Dalam setiap sendi kehidupan kalau seseorang tinggal di sebuah tempat dan melakukan interaksi sosial dengan orang lain serta merasakan hidup bernegara, maka keberadaan birokrasi pemerintahan menjadi suatu *conditio sine quanon* yang tidak bisa ditawar-tawar lagi dan ia akan selalu menentukan aktivitas mereka. Kenyataan ini juga sering terjadi di Indonesia. Betapa tidak sewaktu masih dalam kandungan, seseorang sudah diperiksa ke Puskesmas yang tentunya memperoleh subsidi dari pemerintah. Ketika lahir lalu di rawat di rumah sakit (milik swasta maupun milik pemerintah) yang dokternya dididik atas biaya pemerintah. Masuk sekolah juga milik pemerintah, mungkin masuk ke SD, SMP,

hingga ke perguruan tinggi negeri. Sementara pada saat seseorang berangkat dewasa maka itu butuh KTP yang dikeluarkan oleh aparat pemerintah. Di samping itu juga mungkin memerlukan jasa pelayanan air minum (PAM), listrik (PLN), atau mungkin perumahan (KPR-BTN) dan telepon.

Untuk usaha dagang, misalnya seseorang mesti bayar pajak kepada negara. Lalu setelah meninggal keluarga juga harus mengurus surat kematian dari Kades atau Lurah untuk memperoleh kapling di TPU (Tempat Pemakaman Umum). Demikianlah pelayanan publik akan menyangkut bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, perumahan, kesejahteraan sosial, gizi, listrik, kebutuhan pangan pokok, dan masih banyak lagi. Begitu luas ruang lingkup jasa pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah sehingga semua orang mau tidak mau harus menerima bahwa intervensi birokrasi melalui pelayanan publik itu absah adanya.

Zainun (2000 : 67) menjelaskan pelayanan merupakan rasa menyenangkan yang diberikan kepada orang lain yang disertai keramah-tamahan dan kemudahan-kemudahan dalam memenuhi kebutuhan mereka. Pada perusahaan jasa, pelayanan merupakan strategi perusahaan untuk merebut pangsa pasar dalam menghadapi persaingan. Hal ini dikarenakan dengan memberikan pelayanan yang baik serta berkualitas kepada konsumen, maka konsumen akan merasa mendapat kepuasan dan dihargai sehingga akan tetap merasa senang untuk menjadi pelanggan perusahaan, demikian juga sebaliknya.

Bagi perusahaan yang bergerak di bidang jasa pelayanan merupakan tujuan utama, karena pelayanan yang dikerjakan secara profesional akan memberikan keuntungan yang besar bagi perusahaan dan nama baik (Good will) perusahaan.

Jika diabaikannya pelayanan maka bisa menimbulkan rasa tidak puas di pihak langganan dan ini jelas akan merugikan pihak perusahaan.

Moenir (2002 : 16) mendefinisikan pelayanan adalah "Suatu proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung".

Sedangkan menurut Soekadijo (2015 : 188) menyatakan :

Pelayanan adalah fasilitas pelayanan jasa yang penyajiannya disertai keramah-tamahan yang menyenangkan untuk para pelanggan, dengan sebagai suatu menyenangkan merupakan daya tarik, dengan demikian keramah-tamahan dapat mengangkat pemberian jasa menjadi suatu atraksi bagi calon pelanggan.

Memberikan pelayanan yang baik kepada orang lain pada hakekatnya menunjukkan perasaan senang kepada orang lain. Memuaskan langganan sebenarnya adalah memuaskan kebutuhan-kebutuhan mereka. Sebagai seorang pemberi pelayanan maka dihadapkan pada tantangan untuk dapat memenuhi kebutuhan langganan.

Selanjutnya Soetjipto (2007 : 18) menyatakan tentang kualitas pelayanan (service quality): "Service quality dapat didefinisikan sebagai seberapa jauh perbedaan antara kenyataan dan harapan para pelanggan atas pelayanan yang mereka terima. Service quality dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi pelanggan atas layanan dengan layanan yang benar-benar mereka terima".

Kualitas pelayanan menurut pernyataan di atas merupakan sebuah perbandingan akan kenyataan yang diperoleh pelanggan, apakah sesuai dengan harapan yang mereka inginkan. Jika sesuai dengan yang mereka inginkan, dapat dikategorikan bahwa pelayanan tersebut berkualitas baik.

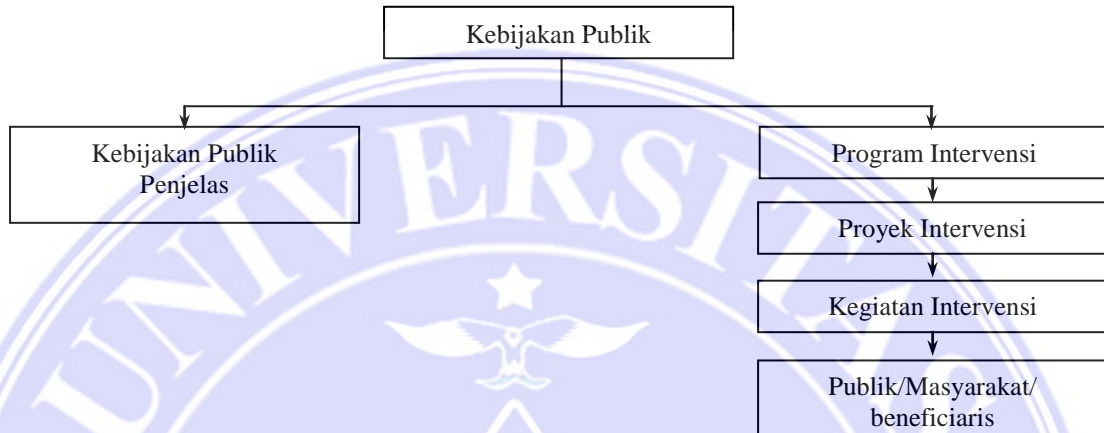
Kotler (2004:18) memberikan suatu defenisi tentang pelayanan sebagai berikut : "Layanan jasa adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya bersifat intengible (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu. Produksi jasa bisa berhubungan dengan produk fisik maupun tidak".

Jadi dapat diambil kesimpulan bahwa jasa merupakan suatu aktivitas, manfaat atau kepuasan yang ditawarkan untuk dijual, karena dalam prakteknya hampir semua bisnis yang dilakukan oleh pelaku bisnis berkaitan erat dengan pelayanan, baik itu bisnis jasa maupun bukan.

Sebagai suatu sistem dalam pelaksanaan pelayanan publik maka perihal implementasi bagaimana pelayanan publik tersebut diwujudkan merupakan suatu hal yang harus memiliki dasar (teori). Implementasi kebijakan operasional pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan operasional yang berhubungan dengan publik maka ada dua langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2.1.

Formulasi Kebijakan Derivat atau Turunan Dari Kebijakan Publik



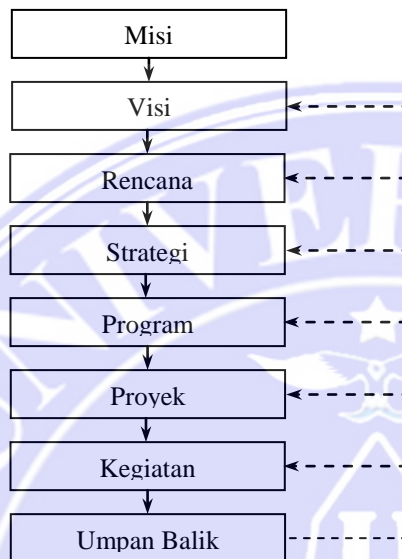
Sumber : Nugroho, 2003:159

Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas dan lain sebagainya.

Rangkaian implementasi kebijakan, dari gambar di atas dapat di lihat dengan jelas, yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim di dalam manajemen khususnya manajemen sektor publik, sebagaimana digambar berikut ini :

Gambar 2.2.

Manajemen Sektor Publik



Sumber : Nugroho, 2003:160.

Kebijakan publik sejak formulasi hingga implementasi perlu mengikuti kaidah-kaidah tersebut karena memang kaidah tersebut bersifat *given* atau tidak dapat ditolak.

2.1.3. Jenis-Jenis Pelayanan Publik

Kumorotomo (2001:93) menjelaskan sebagaimana diketahui nilai keadaan sosial banyak dipengaruhi oleh pikiran dan perbuatan *founding fathers* Indonesia. Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan berbagai keputusan serta kebijaksanaan pemerintah mempunyai gaung yang kuat dalam kehidupan sehari-hari masyarakat Republik Indonesia. Nilai keadilan sosial di masa yang lampau hingga kini lazim dikenal sebagai aspek pemerataan sendiripun masih membingungkan dan berkali-kali diredefinisikan, baik dalam pengertian di dalam teori-teori ekonomi

pembangunan maupun dalam pernyataan kebijaksanaan.

Menurut Wibawa dan Agus (2004 : 52) adapun jenis-jenis pelayanan publik yang terdapat di Indonesia adalah :

- a. Jenis-jenis pelayanan publik yang memiliki aspek pemerataan diolah dengan melihat proses pembuatan persediaan (supply) dan kualitas barang-barang dan jasa yang berkaitan dengan kebutuhan pokok masyarakat Indonesia.
- b. jenis-jenis pelayanan publik yang diperankan oleh pemerintah dan melingkupi keberadaan lembaga-lembaga pemerintahan itu sendiri. Di sini terutama dilihat Korps pegawai negeri secara keseluruhan, BUMN (Badan Usaha Milik Negara) yang berkaitan dengan pelayanan publik seperti PLN, PAM, Telkom dan yang berkaitan dengan transportasi umum.

2.1.4. Upaya Meningkatkan Pelayanan

Berbicara mengenai upaya peningkatan pelayanan berarti berbicara tentang bagaimana cara yang harus diperoleh agar mutu/kualitas tersebut ditingkatkan. Pelayanan yang diberikan hendaknya pelayanan yang dapat memberikan rasa puas bagi si penerima layanan tersebut dan pelayanan yang diberikan kepada pelanggan dituntut untuk selalu disempurnakan dan ditingkatkan kualitasnya pada masa yang akan datang.

Moenir (2002:45) menjelaskan agar layanan dapat memuaskan kepada orang atau sekelompok orang yang dilayani, maka si pelaku dalam hal ini petugas, harus dapat memenuhi 4 persyaratan pokok, yaitu :

- a. Tingkah laku yang sopan
Sudah menjadi norma masyarakat bahwa sopan santun merupakan

suatu bentuk penghargaan atau penghormatan bagi orang lain. Dengan sopan, orang merasa dihormati dan dihargai sebagai layanan dalam hubungan kemanusiaan, dan dengan demikian sudah merupakan suatu kepuasan tersendiri bagi yang bersangkutan. Hal ini menjadi modal utama dan permulaan yang baik dalam hubungan kepentingan selanjutnya.

b. Cara menyampaikan

Cara menyampaikan sesuatu hendaknya memperhatikan pada prinsip sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal ini menghindari penyampaian yang menyimpang, sehingga memungkinkan tugas berbuat penyimpangan lebih jauh.

c. Waktu menyampaikan yang tepat

Waktu penyampaian surat-surat atau dokumen sebagai produk dari pengolahan masalah, merupakan hal penting dalam rangkaian pelayanan. Untuk beberapa kasus faktor ketepatan waktu sering terabaikan, sehingga mengurangi rasa kepuasan bagi penerima, bahkan dapat terjadi si penerima tidak bergairah lagi dalam menerima haknya itu.

d. Keramahtamahan

Mengenai keramahtamahan ini hanya ada di dalam layanan lisan, baik berhadapan maupun melalui hubungan telepon. Barang kali soal keramah tamahan sudah cukup disadari dan diketahui orang banyak, sehingga tidak perlu diulas panjang lebar.

Mutu pelayanan menentukan citra perusahaan adalah baik buruknya citra perusahaan di mata pelanggannya tergantung pada pelayanan sehari-hari yang dapat ditingkatkan melalui :

1. Pengembangan dan penciptaan prosedur yang bersahabat, relevan, hemat waktu, dan tidak berbelit-belit.
2. Penyelesaian masalah secara jitu dan kreatif.
3. Menghadapi pelanggan secara bijaksana dalam situasi yang sulit sekalipun.

Baiknya sebuah pelayanan dapat dicapai dengan adanya suatu upaya serius untuk menuju kepada sebuah pelayanan yang berkualitas. Berbagai cara yang valid dan reliabel dan telah teruji di pasar dapat dilakukan oleh perusahaan sehingga perusahaan benar-benar mampu menjadi pemenang di tengah-tengah arena

persaingan.

Di dalam dunia bisnis yang penuh persaingan ini setiap perusahaan dituntut untuk selangkah lebih maju dibandingkan dengan pesaingnya. Untuk itu setiap perusahaan berusaha meningkatkan citra perusahaannya dengan meningkatkan kualitas produk/jasa dari pelayanannya. Dengan pelayanan yang baik akan menciptakan jasa yang bermutu dan dengan mutu pelayanan yang baik maka penjualan pun bisa meningkat.

Ada beberapa dimensi atau atribut yang harus diperhatikan dalam upaya memperbaiki atau meningkatkan mutu pelayanan yaitu :

- a. Ketepatan waktu pelayanan. Hal-hal yang perlu diperhatikan di sini berkaitan dengan waktu dan waktu proses.
- b. Akurasi pelayanan. Berkaitan dengan reliabilitas pelayanan dan bebas kesalahan-kesalahan.
- c. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan, harus ditingkatkan ini diutamakan bagi mereka yang berinteraksi langsung dengan pelanggan eksternal, seperti operator telepon, petugas keamanan, kasir, penerima tamu dan lain-lain. Citra pelayan dari industri jasa sangat ditentukan oleh orang-orang dari perusahaan yang berada pada garis depan dalam melayani langsung pelanggan eksternal.
- d. Tanggung jawab. Berkaitan dengan penerimaan pesanan dan penanganan keluhan dari pelanggan eksternal.
- e. Kelengkapan, menyangkut lingkup pelayanan dan ketersediaan sarana pendukung, serta pelayanan komplementer lainnya.

- f. Kemudahan mendapatkan pelayanan. Kemudahan ini berkaitan dengan banyaknya outlet, serta banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer untuk memproses data dan lain-lain.
- g. Variasi model pelayanan. Yang berkaitan dengan inovasi untuk memberikan pola-pola baru dalam pelayanan, dan features dari pelayanan.
- h. Pelayanan pribadi. Berhubungan dengan fleksibilitas dan penanganan permintaan khusus.
- i. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan. Berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, kemudahan menjangkau tempat parkir kendaraan, ketersediaan informasi, petunjuk dan bentuk-bentuk lain.
- j. Atribut pendukung lainnya. Seperti AC, kebersihan, dan fasilitas-fasilitas lainnya.

Setelah pelayanan dilakukan, maka untuk melihat apakah pelayanan sudah baik dan berkualitas maka dapat diukur melalui beberapa cara.

Pawitra (2003 : 45) menyatakan :

Ada beberapa jenis pengukuran kinerja pelayanan, yaitu :

- a. Ukuran kinerja deskriptif
Ukuran kinerja deskriptif ini merupakan suatu bentuk ukuran pelaksanaan pelayanan yang diberikan terhadap aktivitas pelayanan itu sendiri. Ukuran kinerja ini didapatkan langsung melalui penilaian konsumen.
- b. Ukuran kinerja evaluatif
Pelaksanaan pelayanan juga dapat diukur dengan cara pimpinan memberikan evaluasi terhadap sinkronisasi pelaksanaan pelayanan kepada pelanggan dalam waktu tri wulan atau semester atau dalam dua tahun pelayanan.
- c. Ukuran kinerja ekonomis
Pelaksanaan pelayanan dapat juga diukur secara ekonomis terhadap efektivitas pelayanan itu sendiri dalam hubungannya dengan operasional perusahaan. Atau dengan kata lain perusahaan dapat

melakukan pengukuran akan aktivitas pelayanan jika pelayanan tersebut memang dibutuhkan untuk ditingkatkan.

d. Ukuran kinerja sosial

Ukuran kinerja sosial ini lebih ditekankan kepada perusahaan-perusahaan yang berorientasi kepada pelayanan umum seperti PLN dan Air Minum, sehingga dalam kapasitas ini pelayanan lebih menekankan kepada bentuk kinerja sosial.

Ukuran kinerja deskriptif menyediakan wawasan tentang operasi suatu sistem tanpa menilai kualitas dari operasi itu. Ukuran kinerja evaluatif menyediakan suatu norma atau ukuran yang dipergunakan sebagai patokan untuk menilai situasi sebenarnya. Ukuran kinerja ekonomis merupakan bagian dari kinerja evaluatif dengan tekanan kepada evaluasi berdasarkan norma ekonomis. Ukuran kinerja sosial menitik beratkan pada dampak dari proses ekonomis pada tingkat kesejahteraan kelompok sosial dan tidak pada efisiensi ekonomis.

2.2. Kerangka Pemikiran

1. Perencanaan strategik

Perencanaan strategik dalam sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah merupakan langkah awal untuk melakukan pengukuran kinerja instansi pemerintah, perencanaan strategik instansi pemerintah merupakan integrasi antara keahlian sumber daya manusia dan sumber daya lain agar mampu menjawab tuntutan perkembangan lingkungan strategik, nasional dan global (LAN, 2000:1). Analisis terhadap lingkungan organisasi baik internal maupun eksternal merupakan langkah yang sangat penting dalam memperhitungkan kekuatan (*strength*), kelemahan (*weakness*), peluang (*opportunities*) dan tantangan/kendala (*threats*) yang ada. Analisis terhadap unsur-unsur tersebut sangat penting dan merupakan

dasar bagi perwujudan visi dan misi serta strategi instansi pemerintah.

Dengan demikian perencanaan strategik yang disusun oleh instansi pemerintah harus meliputi: 1) pernyataan visi, misi, strategi, dan faktor keberhasilan organisasi, 2) uraian tentang tujuan, sasaran dan aktivitas organisasi, dan 3) uraian tentang cara mencapai tujuan dan sasaran tersebut, dengan memperhatikan tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan. Dengan memiliki visi, misi dan strategi yang jelas, maka diharapkan instansi pemerintah akan dapat menyelaraskan dengan potensi, peluang dan kendala yang dihadapi. Perencanaan strategik, pengukuran, penilaian serta evaluasi kinerja merupakan tolok ukur penting untuk menilai keberhasilan atau kegagalan instansi pemerintah. Instansi pemerintah harus terus menerus melakukan perubahan ke arah perbaikan agar mampu eksis dan unggul dalam persaingan, perubahan tersebut harus disusun dalam tahapan yang konsisten dan berkelanjutan yang dimulai dengan penyusunan visi. Untuk mewujudkan visi yang telah ditetapkan setiap instansi pemerintah harus mempunyai misi yang jelas. Misi merupakan pernyataan yang menetapkan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dalam kurun waktu tertentu. Untuk mencapai tujuan dan sasaran diperlukan aktivitas kegiatan, kegiatan yang menjadi perhatian utama adalah tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah.

2. Pengukuran kinerja

Moenir (2002:32) mengemukakan bahwa *Balanced Scorecard* menerjemahkan misi dan strategi ke dalam seperangkat ukuran yang menyeluruh yang memberi kerangka kerja bagi pengukuran dan sistem manajemen strategis. Selain tetap memberi penekanan pada pencapaian tujuan keuangan, *Balanced*

Scorecard juga memuat faktor pendorong kinerja tercapainya tujuan keuangan tersebut. Selanjutnya dikatakan bahwa, *Balanced Scorecard* menerjemahkan misi dan strategi ke dalam berbagai tujuan dan ukuran yang tersusun ke dalam empat perspektif yang seimbang yaitu, keuangan, pelanggan, proses internal serta pertumbuhan dan pembelajaran. Adapun rincian dari ke empat perspektif tersebut adalah sebagai berikut.

1. Perspektif keuangan

Perspektif keuangan digunakan untuk mengukur dan melihat kontribusi dan keputusan ekonomi yang dilakukan terhadap peningkatan laba perusahaan, tujuan keuangan menjadi fokus tujuan dan ukuran di semua perspektif lainnya. Setiap ukuran terpilih harus merupakan bagian dari hubungan sebab akibat yang pada akhirnya akan dapat meningkatkan kinerja keuangan. Ukuran kinerja keuangan memberikan petunjuk apakah strategi organisasi implementasi dan pelaksanaannya memberikan kontribusi atau tidak terhadap peningkatan laba organisasi. Tujuan keuangan biasanya diukur dengan laba operasi, pengukuran ini merupakan hasil penjualan yang terus berkembang dibandingkan dengan pengeluaran operasional yang dikeluarkan.

2. Perspektif pelanggan

Dalam perspektif pelanggan, perusahaan melakukan identifikasi pelanggan dan segmen pasar yang akan dimasuki. Segmen pasar merupakan sumber yang akan menjadi komponen penghasil tujuan keuangan perusahaan. Perspektif pelanggan memungkinkan perusahaan menyelaraskan berbagai ukuran pelanggan penting seperti kepuasan dan loyalitas pelanggan. Tingkat penjualan

yang terus berkembang dan berulang dari konsumen yang ada merupakan pencerminan loyalitas pelanggan atau kepuasan yang diperolehnya, dengan demikian loyalitas konsumen menjadi ukuran dalam perspektif ini.

3. Perspektif proses internal

Dalam perspektif proses internal, perusahaan harus mengidentifikasi berbagai proses penting yang harus dikuasai perusahaan dengan baik, agar mampu memenuhi tujuan pelanggan sasaran. Loyalitas konsumen akan diperoleh apabila pelayanan ditingkatkan, memperbaiki kualitas produk merupakan salah satu contoh untuk mempertinggi tingkat loyalitas konsumen, sedangkan untuk memperbaiki kualitas produk dilakukan perusahaan melalui proses internal. Proses produksi tersebut merupakan ukuran dalam perspektif proses internal.

4. Perspektif pertumbuhan dan pembelajaran

Tujuan dalam perspektif pertumbuhan dan pembelajaran adalah menyediakan infrastruktur yang memungkinkan tujuan ketiga perspektif lainnya dapat dicapai. *Balanced scorecard* menekankan pentingnya menanamkan investasi bagi masa datang yaitu investasi terhadap sumber daya manusia yang merupakan pendorong dihasilkannya kinerja yang baik dalam tiga perspektif lainnya. Pelatihan dan perbaikan tingkat keahlian karyawan merupakan salah satu ukuran dalam perspektif ini.

Sebuah *Balanced Scorecard* dapat juga memberikan fokus, motivasi dan akuntabilitas yang berarti untuk organisasi pemerintah dan nirlaba. Dalam organisasi seperti itu *Balanced Scorecard* lebih dititikberatkan pada peran pelanggan dan karyawan dalam penetapan tujuan dan faktor pendorong kinerja

mereka, perspektif finansial berfungsi lebih sebagai pembatas daripada sebuah tujuan. Ada beberapa kesamaan antara pemerintah dan sektor swasta, seperti halnya lembaga swasta yang memfokuskan hanya pada pendapatan finansial seperti laba operasi, lembaga pemerintah seringkali memfokuskan pada ukuran yang berkaitan dengan kinerja anggaran.

Selain terdapat kesamaan, ada pula perbedaan yang signifikan yang harus dikemukakan. Lembaga pemerintah tidak memiliki pendapatan bersih dan akibatnya tidak dapat secara langsung memprediksikan kinerja keuangan yang akan memberikan keuntungan di masa depan. Perbedaan ini tidak berarti *Balanced Scorecard* tidak dapat digunakan dengan baik dalam lembaga pemerintah. Ini hanya berarti bahwa kerangka kerja dan metodologi tersebut harus disesuaikan dengan bisnis.

Pengukuran kinerja digunakan untuk penilaian atas keberhasilan/kegagalan pelaksanaan kegiatan /program/kebijaksanaan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan misi dan visi instansi pemerintah. Pengukuran kinerja mencakup penetapan indikator kinerja dan penetapan capaian indikator kinerja. Selanjutnya dilakukan evaluasi kinerja dan analisis pencapaian kinerja dengan menginterpretasikan lebih lanjut hasil pengukuran kinerja yang menggambarkan keberhasilan/kegagalan instansi pemerintah dalam melaksanakan misinya.

Penetapan indikator kinerja merupakan proses indentifikasi dan klasifikasi indikator kinerja melalui sistem pengumpulan dan pengolahan data/informasi untuk menentukan indikator kinerja kegiatan/program/ kebijaksanaan. Indikator

kinerja dapat dikaitkan dengan beberapa katagori teknis, operasional, kelembagaan dan ekonomi. Karena itu indikator kinerja dapat dinyatakan dalam unit yang dihasilkan, waktu yang diperlukan, nilai yang dihasilkan, dana yang diperlukan dan produktivitas.

Pencapaian indikator kinerja dimaksudkan untuk mengetahui dan menilai capaian indikator kinerja pelaksanaan kegiatan, program dan kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh suatu instansi pemerintah. Pencapaian indikator kinerja tersebut tidak terlepas dari proses yang merupakan kegiatan mengolah *input* menjadi *output*, atau proses penyusunan kebijaksanaan/program/kegiatan yang dianggap penting dan berpengaruh terhadap pencapaian sasaran dan tujuan.