

PROSES MANAJEMEN PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN UNTUK PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

AGUSTIN RIMAWATI

Universitas Islam Kadiri
email: r1m4_sukamto@yahoo.co.id

ABSTRAK

Proses Perencanaan dan Penganggaran Dalam Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik (Studi Pada Badan Layanan Umum Daerah RSUD Nganjuk).

Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) membawa implikasi terhadap proses perencanaan, dimana perencanaan pembangunan daerah yang dilaksanakan dengan pendekatan *top down* dan *bottom up* mengalami anomali. Anomali tersebut adalah apa yang disebut sebagai *meta planning* yaitu adanya perubahan prosedur perencanaan yang disebabkan oleh berbagai level kebijakan atau karena adanya reformasi organisasi. Oleh karena itu diperlukan improvisasi dari para perencana untuk dapat mengakomodir berbagai level kebijakan. Tujuan dari kebijakan PPK-BLUD adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dimana tujuan tersebut diharapkan dapat diejawantahkan dalam keseluruhan fungsi manajemen yang dimulai dengan perencanaan.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis (1) Proses perencanaan dan penganggaran pada BLUD RSUD Nganjuk (2) Faktor penghambat dan pendukung (3) Perspektif perencanaan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik pada BLUD RSUD Nganjuk.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif dengan sumber data berasal dari informan dan dokumen. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, dokumen dan triangulasi. Analisis data yang digunakan adalah analisis data deskriptif-kualitatif Bungin, dengan menganalisis permukaan data, memperhatikan tahapan proses perencanaan dan penganggaran pada BLUD RSUD Nganjuk, bukan kedalaman ataupun makna data, serta analisis kinerja pelayanan publik dengan metode *balanced scorcard*.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa :

1. Proses perencanaan dan penganggaran pada BLUD RSUD Nganjuk melalui tahapan proses perencanaan : 1) penyerahan pekerjaan perencanaan dari pimpinan kepada Bagian Perencanaan, 2) pemberian dukungan berupa kebijakan dan sumber daya, 3) Penentuan tujuan perencanaan, 4) Penyusunan rancangan rencana kerja, 5) Mengumpulkan data-data berupa usulan kebutuhan dan permasalahan dari semua unit kerja dan instalasi, 6) menyajikan berbagai pilihan kegiatan, 7) Menilai alternatif-alternatif tindakan yang ditawarkan pada tahap sebelumnya dengan memberikan penilaian dan membuat peringkat prioritas kegiatan, 8) Memilih dan menyusun kegiatan kedalam dokumen RKA dan RBA yang selanjutnya mengikuti mekanisme pengesahan APBD Kabupaten Nganjuk.
2. Faktor pendukung dalam proses perencanaan dan penganggaran adalah ketersediaan sarana dan prasarana, kebijakan pemerintah, pendekatan *bottom up planning*, sedangkan faktor penghambat adalah kompetensi SDM di bidang perencanaan, sistem evaluasi, keterbatasan anggaran, waktu, informasi, dan kebijakan yang menyangkut pelaksanaan fleksibilitas BLUD.
3. Untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik perlu dibuat strategi perencanaan yang komprehensif berdasarkan hasil evaluasi kinerja yang dilakukan secara komprehensif dengan penekanan pencapaian kinerja secara komprehensif dan seimbang.

Kata kunci : *perencanaan, penganggaran, pelayanan public*

ABSTRACT

Application of Financial Management Pattern of Regional Public Service Board (PPK-BLUD) carries implications for the planning process, in which regional planning is carried out with a top down and bottom-up experienced an anomaly. Anomalies in the planning process is the so-called meta-planning, where planners need to improvise to be able to accommodate various levels of policy. The purpose of the policy PPK-BLUD is to improve the quality of public services that are expected to be achieved through planning.

The objectives of the research are to describe and analyze (1) The planning and budgeting at the District Hospital Nganjuk BLUD (2) factors inhibiting and supporting (3) Perspective planning to improve the quality of public services at hospitals Nganjuk BLUD.

This study used a qualitative descriptive research method with the source data comes from informants and documents. Techniques of data collection through interviews, documents and triangulation. Analysis of the data used is descriptive-qualitative data analysis Bungin, by analyzing the data surface, notice the stages of planning and budgeting process at hospitals BLUD Nganjuk, not the depth or meaning of the data, and analysis of the performance public service used is balanced scorecard method.

The results of this study show that :

- 1. The process of planning and budgeting at the District Hospital BLUD Nganjuk through the stages of the planning process: 1) submission of the planning work led to the Planning, 2) providing support in the form of policies and resources, 3) Determination of planning objectives, 4) Preparation of draft business plans, 5) Gather data in the form proposed needs and problems of all work units and installations, 6) presents a wide selection of activities, 7) assessing the action alternatives offered in the previous stage by providing assessments and rank the priority activities, 8) Choosing and preparing activities into RKA document and that the RBA next budget following the ratification mechanism Nganjuk.*
- 2. Supporting factors in the process of planning and budgeting is facilities and infrastructure, government policies, bottom-up planning approach, while limiting factor is quality human resources, systems evaluation, budget constraints, time, information, and policies about implemented flexibilities of BLUD implemented.*
- 3. To improve the quality of public services need to be made a comprehensive planning strategy based on the results of performance evaluation to be comprehensive with emphasis on achieving a comprehensive and balanced performance.*

Key words: planning, budgeting, public service

PENDAHULUAN

Pelayanan publik merupakan salah satu produk penyelenggaraan pemerintahan yang langsung dapat diterima oleh masyarakat. Sehingga dalam hal ini masyarakat memiliki kepentingan yang tinggi terhadap kualitas pelayanan publik yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. Kecenderungan yang terjadi adalah masyarakat juga menilai kualitas penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan karena masyarakat secara langsung merasakannya.

Sebagaimana diungkapkan dalam Permenpan No 13 th 2009, pada organisasi publik peningkatan kualitas pelayanan adalah hal yang utama yang menjadi tujuan atas pelaksanaan reformasi administrasi publik di Indonesia. Sehingga, kinerja pelayanan publik menjadi kajian yang sangat strategis karena yang menjadi pertarungan adalah kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Sudah

sewajarnya kalau pelayanan publik harus menjadi prioritas dalam penyelenggaraan pemerintahan, dimana peningkatan kualitas pelayanan publik menjadi suatu keharusan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk memenuhi harapan masyarakat.

Sejalan dengan hal tersebut, pada Undang-Undang no 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara diamanatkan tentang penerapan pola pengelolaan keuangan bagi satuan kerja peberi pelayanan dengan sebutan Badan Layanan Umum. Selanjutnya pola pengelolaan Badan Layanan Umum tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah, sedangkan bagi satuan kerja perangkat daerah secara lebih teknis diatur dalam Peraturan Menteri Dalam negeri No 61 th 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah.

Kebijakan Pemerintah terkait Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum merupakan salah satu bentuk upaya sungguh-sungguh yang dilakukan oleh

pemerintah dalam rangka mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik (Marsono, 2009, h.2). hal ini sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang bahwa tujuan utama pembentukan Badan Layanan umum adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Dalam rangka mendorong peningkatan kualitas layanan yang diberikan tersebut, kepada Badan Layanan Umum diberikan keleluasaan berupa pengecualian terhadap aturan-aturan teknis sebagaimana berlaku pada instansi pemerintah pada umumnya. Dengan demikian diharapkan satuan kerja pemberi pelayanan dapat secara lebih leluasa untuk berimprovisasi dan berinovasi untuk mengelola organisasi dalam rangka meningkatkan pelayanan. Disamping tuntutan untuk peningkatan kinerja pelayanan, Badan Layanan Umum juga memiliki tuntutan untuk memiliki kinerja keuangan yang baik. Kinerja keuangan yang baik dalam hal ini dicerminkan dengan peningkatan pendapatan dan efisiensi dalam hal pengeluaran. dengan kata lain penerapan BLU memiliki tujuan utama untuk meningkatkan kinerja pelayanan dengan memberikan fleksibilitas-fleksibilitas dalam pengelolaan dengan penerapan praktek manajemen profesional.

Mahmudi (2010, h.41) mengungkapkan, penerapan manajemen profesional di sektor publik membawa konsekuensi khususnya dalam hal independensi pengelolaan suatu organisasi sektor publik. Diperlukan adanya keleluasaan-keleluasaan dalam pola pengelolaan/manajemen organisasi yang diberikan kepada para manajer. Dengan adanya keleluasaan yang diberikan kepada para manajer sektor publik, diharapkan manajer dapat menerapkan pola-pola pengelolaan yang sesuai dengan karakteristik organisasinya dalam rangka mencapai kinerja yang optimal. Dengan kata lain poin utama dalam kebijakan pengelolaan BLU adalah dorongan peningkatan kinerja dengan pemberian fleksibilitas-fleksibilitas dalam pengelolaannya. Sehingga BLU diberikan keleluasaan untuk berinovasi dan berimprovisasi dalam rangka mencapai tujuan peningkatan kinerja tersebut. Penilaian kinerja terhadap BLU sebagaimana diamanatkan oleh PP No 23 th 2005 tentang PPK BLU, dilakukan dengan menilai kinerja BLU dalam empat perspektif dengan

mengacu pada rencana strategis BLU. Dengan kata lain penilaian kinerja BLU dilakukan dengan mengacu kepada rencana strategis yang telah dibuat. Sehingga upaya peningkatan kinerja BLU seharusnya sudah tercermin dalam rencana strategis yang dimiliki. Komitmen dalam meningkatkan kualitas layanan publik dan kinerja tercermin dalam bagaimana proses perencanaan yang dibuat, dimana dalam proses perencanaan dan pelaksanaan sangat terkait dengan upaya memaksimalkan sumberdaya yang dimiliki untuk mencapai peningkatan kinerja (Gani, 2012, h.14).

TINJAUAN PUSTAKA

Perencanaan dan penganggaran

Konsep perencanaan awalnya banyak dikembangkan pada sektor swasta, namun dalam perkembangannya kini, kondisi terkini dimana lingkungan yang terus berubah dan cenderung dinamis, pendekatan perencanaan strategis juga dapat digunakan oleh organisasi publik dan nirlaba untuk menjadi lebih efektif (Bryson, 2005, h.5). Oleh karena awal munculnya pendekatan ini adalah dari sektor swasta tentunya perlu ada beberapa penyesuaian-penyesuaian yang harus dilakukan dalam penerapannya pada sektor publik dan nirlaba.

Bryson (2005, h.4) mendefinisikan perencanaan sebagai upaya yang dilakukan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk menjadi pedoman bagaimana menjadi organisasi, apa yang harus dilakukan, dan kenapa harus melakukannya. Pada perencanaan diperlukan pengumpulan informasi secara luas, eksplorasi terhadap berbagai macam alternatif, dan menekankan pada implikasi yang mungkin terjadi dimasa yang akan datang atas keputusan yang yang diambil.

Sedangkan prinsip umum perencanaan sebagaimana diungkapkan Riyadi dan Brantakusumah (2004, h.291-292) meliputi :

1. harus bersifat antisipatif terhadap berbagai permasalahan yang ada di masa depan dengan memperhatikan kondisi masa sekarang untuk mengatasinya (orientasi masa depan);
2. harus berorientasi pada pencapaian hasil (*results oriented*) dengan visi, misi tujuan, sasaran dan strategi sebagai rel yang harus dijalankan secara konsisten;

3. harus menggambarkan apa yang diinginkan untuk dicapai dimasa depan oleh suatu organisasi ke arah peningkatan produktivitas dan kinerja (*vision reflection*);
4. harus memperhitungkan kemampuan internal dan kondisi eksternal (*take into account the internal capability and external capacity*);
5. Harus ada komitmen dan konsensus untuk melaksanakannya secara konsisten sebagai hasil proses pengambilan keputusan bersama (*Commitmen and consensus to implementation*);
6. Harus mencerminkan prioritas tindakan dalam upaya pencapaian hasil secara optimal (*priority to actions*) dalam prosesnya harus mempertimbangkan input-input dari *stakeholders* atau *client groups* (*get inputs from stakeholders and clients groups*);
7. Harus memperhitungkan aspek keuangan untuk melaksanakannya
8. Harus dapat diukur hasilnya (*measureable*)

Dalam proses perencanaan terdapat tantangan yang dihadapi organisasi sebagaimana diungkapkan Bryson (2005, h. 227-244), bila tantangan ini dapat diatasi maka mungkin perencanaan yang dilakukan dapat berhasil. Tantangan tersebut, meliputi:

1. Masalah Manusia, yaitu berkaitan dengan manajemen perhatian dan komitmen. Permasalahan ini muncul karena tidak semua individu dalam organisasi memahami dan menerima tahap-tahap strategis yang harus ditempuh organisasi.
2. Masalah proses, yaitu manajemen ide strategis menjadi “*good currency*”, pendeskripsian ide strategis berkaitan dengan bagaimana lingkaran hidup ide tersebut, dan bagaimana ide tersebut dikelola.
3. Masalah struktural, berkaitan dengan bagaimana memperlakukan sifat perencanaan strategis yang kolektif dan bukan invidual.
4. Masalah kelembagaan, permasalahan yang muncul mencakup transformasi lembaga dalam proses perencanaan strategis itu sendiri.

Penganggaran adalah proses untuk mempersiapkan suatu anggaran yang berisi pernyataan dalam bentuk satuan uang yang

merupakan refleksi dari aktivitas dan target kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu. Penganggaran pada dasarnya merupakan proses penentuan jumlah alokasi sumber-sumber ekonomi untuk setiap program dan aktivitas dalam bentuk satuan uang (Mardiasmo, 2002; p 181)

Penganggaran dalam sektor publik, khususnya pemerintah merupakan tahapan yang cukup kompleks karena tidak hanya mempertimbangkan faktor ekonomi, tetapi juga terdapat faktor social politik yang sangat kental. Penganggaran pada pemerintah terkait dengan penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program atau aktivitas yang akan dilakukan dalam satuan moneter. Menurut Hariadi, dkk (2009; 7) ada beberapa aspek yang harus dipenuhi dalam anggaran pemerintah yaitu aspek perencanaan, aspek pengendalian, serta aspek transparansi dan akuntabilitas publik. Dengan demikian berarti untuk mengalokasikan suatu anggaran diperlukan suatu proses perencanaan.

Dikatakan oleh pendapat lain yang senada bahwa penganggaran merupakan tahapan aktivitas yang mempunyai arti dan peran penting dalam siklus perencanaan, seperti yang dinyatakan Beenhakker (1980) bahwa penganggaran adalah merupakan bagian akhir dari mekanisme perencanaan. Beenhakker (1980) dalam Conyers dan Hills, 1990; p. 72 menyatakan :

comprehensive system for development planning and budgeting, which involves a continuous, cyclic process based on the following ten stages :

1. *Appraisal of the current state of affairs;*
2. *Assessment of future directions for progress and preliminary priority among directions;*
3. *Preliminary formulation of objectives and estimation of available funds;*
4. *Consideration of alternatif courses of action;*
5. *Specification of objectives and sub-objectives;*
6. *Identification of alternatif programmes, projects, policies and strategic;*
7. *Search for the best solution;*
8. *Derivation of evaluation criteria;*
9. *Application of evaluation criteria;*
10. *Determination of action plan and budget.*

Sistem yang komprehensif dalam perencanaan dan penganggaran adalah berkelanjutan yang dilakukan melalui 10 tahapan diakhiri dengan menentukan rencana tindak atau *action plan* dan penentuan anggaran. Hal ini menyatakan bahwa setiap

akhir perencanaan diperlukan penganggaran untuk menjamin suatu rencana dapat dilaksanakan. Tahap penganggaran menjadi sangat penting dalam siklus perencanaan karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang ditetapkan. Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi (Mardiasmo, 2002; 181).

Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) menyusun Rencana Strategis Bisnis (Renstra Bisnis) lima tahunan dengan mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Berdasarkan Rencana Strategis Bisnis (Renstra Bisnis) BLUD menyusun RBA tahunan. Rencana Bisnis dan Anggaran Badan Layanan Umum Daerah yang selanjutnya disebut RBA-BLUD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program, kegiatan, target kinerja dan anggaran BLUD (Darise, 2006; 219).

RBA-BLUD memuat antara lain kondisi kinerja BLUD tahun berjalan, asumsi makro dan mikro, target kinerja (output) yang terukur, analisis dan perkiraan biaya per output dan agregat, perkiraan harga, anggaran, serta prognosa laporan keuangan. RBA-BLUD juga memuat prakiraan maju (*forward estimated*), RBA-BLUD tersebut disusun dengan menganut pola anggaran fleksibel (*flexible budget*) dengan suatu prosentase ambang tertentu (Darise, 2006; 219;). Selain memuat sebagaimana disebutkan oleh Darise tersebut, RBA BLUD juga memuat ringkasan pendapatan dan biaya untuk konsolidasi dengan RKA-SKPD/APBD.

RBA-BLUD merupakan refleksi program dan kegiatan dari SKPD/Pemerintah Daerah yang disusun berdasarkan basis kinerja dan perhitungan akuntansi biaya menurut jenis layanannya dan berdasarkan kebutuhan dan kemampuan pendapatan yang diperkirakan akan diterima dari masyarakat, badan lain, APBD, ataupun APBN (Darise, 2006; 220).

Belanja BLUD terdiri dari unsur biaya yang sesuai dengan struktur biaya yang dituangkan dalam RBA definitif. Pengelolaan belanja BLUD diselenggarakan secara fleksibel berdasarkan kesetaraan antara volume kegiatan pelayanan dengan jumlah

pengeluaran, mengikuti praktek bisnis yang sehat (Darise, 2006; 222). Yang dimaksud “fleksibel” menurut Darise (2006; 222) adalah belanja dapat bertambah atau berkurang dari yang dianggarkan sepanjang pendapatan terkait bertambah atau berkurang setidaknya proporsional (*flexible budget*). Belanja BLU yang melampaui ambang batas fleksibilitas harus mendapat persetujuan kepala daerah atas usulan kepala SKPD atau pimpinan BLUD. Dalam hal terjadi kekurangan anggaran, BLU dapat mengajukan usulan tambahan anggaran dari APBD kepada PPKD dalam hal BLUD adalah Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) (Darise, 2006; 222).

Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk :

- 1 Mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis proses perencanaan dan penganggaran pada Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Umum Daerah Nganjuk.
- 2 Mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor penghambat dan pendukung dalam proses perencanaan dan penganggaran pada Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Umum Daerah Nganjuk.
- 3 Mengetahui dan mendeskripsikan perspektif perencanaan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik pada Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Umum Daerah Nganjuk.

METODE PENELITIAN

Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Wawancara
Wawancara yang dilakukan adalah wawancara tidak terstruktur dengan demikian peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*), namun peneliti mengajukan pertanyaan sesuai dengan kebutuhan penelitian dan dapat mengembang apabila diperlukan. Data yang didapat dari wawancara berbentuk keterangan, pengetahuan,

pendapat, dan pengalaman informan yang terlibat dalam proses perencanaan dan penganggaran BLUD dimulai dari proses perencanaan dan penganggaran BLUD-RSUD Nganjuk, khususnya pada proses penyusunan rencana kerja tahunan (RENJA-SKPD) BLUD-RSUD Nganjuk dan penyusunan RKA-SKPD serta RBA-BLUD pengkonsolidasian RBA-BLUD ke Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), hingga menjadi Dokumen Pelaksanaan Anggaran BLUD (DPA-BLUD) yang menjadi bagian dari APBD Kabupaten Nganjuk.

2. Dokumen

Penelitian ini mengumpulkan dokumen-dokumen yang mendukung proses perencanaan dan penganggaran BLUD dimulai dari proses perencanaan dan penganggaran BLUD-RSUD Nganjuk, khususnya pada proses penyusunan rencana kerja tahunan (RENJA-SKPD) BLUD-RSUD Nganjuk dan penyusunan RKA-SKPD serta RBA-BLUD dan pengkonsolidasian RBA-BLUD ke Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), hingga menjadi Dokumen Pelaksanaan Anggaran BLUD (DPA-BLUD) yang menjadi bagian dari APBD Kabupaten Nganjuk, dalam bentuk SK Bupati, Petunjuk Teknis (Juknis), SOP, dokumen, laporan, dan sebagainya, serta dokumen hasil pengukuran kinerja pelayanan publik di BLUD RSUD Nganjuk.

FOKUS PENELITIAN

fokus penelitian ini ditetapkan sebagai berikut :

1. Proses perencanaan dan penganggaran pada Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Umum Daerah Nganjuk Kabupaten Nganjuk, yang meliputi :
 - a. Proses penyusunan rancangan rencana kerja (Renja) Satuan Kerja Perangkat Daerah Rumah Sakit Umum Daerah Nganjuk;
 - b. Proses penyusunan rencana kerja dan anggaran (RKA-SKPD) dan rencana bisnis dan anggaran (RBA-

BLUD) Rumah Sakit Umum Daerah Nganjuk;

2. Faktor-faktor pendukung dan penghambat proses perencanaan dan penganggaran pada Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Umum Daerah Nganjuk Kabupaten Nganjuk
3. Perspektif perencanaan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik pada BLUD RSUD Nganjuk :
 - a. Penilaian kinerja pelayanan publik BLUD RSUD Nganjuk melalui metode *balanced scorecard*
 - b. Rekomendasi perencanaan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di BLUD RSUD Nganjuk

Penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yang pada dasarnya memiliki kesamaan dengan desain deskriptif-kuantitatif. Desain deskriptif kualitatif biasa disebut dengan kuasi kualitatif atau desain kualitatif semu, karena masih dipengaruhi oleh tradisi kuantitatif, terutama dalam menempatkan teori pada data yang diperoleh. Selain itu sifatnya yang tidak terlalu mengutamakan makna, sebaliknya penekanannya pada deskriptif menyebabkan format deskriptif kualitatif lebih banyak menganalisis permukaan data, memperhatikan proses-proses kejadian suatu fenomena, bukan kedalaman data ataupun makna data (Bungin, 2007; 146).

Sedangkan metode yang digunakan untuk melakukan analisis kinerja pelayanan publik BLUD RSUD Nganjuk adalah metode *balanced scorecard* (BSC). *Balanced scorecard* digunakan untuk mengukur dan menganalisis kinerja pelayanan publik BLUD RSUD Nganjuk secara komprehensif dan berimbang dari 4 (empat) perspektif, yaitu kinerja dari perspektif keuangan, *customer*, pembelajaran dan pertumbuhan serta proses bisnis internal. Kartu skor tersebut digunakan untuk mencatat skor hasil kerja dan rencana skor yang akan diwujudkan. Analisis kinerja dilakukan dengan cara membandingkan rencana skor yang hendak diwujudkan (yaitu pada garis *equilibrium*/keseimbangan) dengan skor yang dicapai (yaitu pada garis hasil pengukuran kinerja).

PEMBAHASAN

Proses perencanaan dan penganggaran pada Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Umum Daerah Nganjuk

Proses perencanaan dan penganggaran pada BLUD RSUD Nganjuk dilaksanakan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari mekanisme perencanaan Pemerintah Daerah Kabupaten Nganjuk. Perencanaan dilaksanakan dengan pendekatan politik, partisipatif, teknokratik, *top down* dan *bottom up* mengacu pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008, dan diselenggarakan secara otonom sebagai perwujudan fleksibilitas yang diberikan pada organisasi yang menerapkan Pola Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD).

Perencanaan di BLUD RSUD Nganjuk diserahkan oleh pimpinan BLUD RSUD Nganjuk kepada Bagian Perencanaan. Dengan menyerahkan tugas perencanaan ke Bagian Perencanaan dapat diinterpretasikan bahwa BLUD RSUD Nganjuk melaksanakan proses dalam tahapan perencanaan menurut Conyers (2011; 74) yaitu *decision to adopt planning* berupa tahap pengambilan keputusan untuk mengadopsi perencanaan sebagai alat untuk memecahkan masalah dan untuk membantu organisasi mencapai tujuan, dalam hal ini tujuan BLUD RSUD Nganjuk adalah mewujudkan RSUD Nganjuk sebagai Rumah Sakit Pilihan Masyarakat Nganjuk dan sekitarnya dan juga mewujudkan tujuan penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui peningkatan kinerja pelayanan, kinerja keuangan, dan kinerja manfaat bagi masyarakat.

RSUD Nganjuk sebagai salah satu instansi pemerintah daerah yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) sebagaimana ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005 menetapkan bahwa Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah spesifikasi tentang tolok ukur pelayanan minimal yang diberikan oleh Badan Layanan Umum kepada masyarakat. Terkait dengan standard, GR.Terry (2000; 243) berpendapat bahwa standard merupakan salah satu kategori dari

rencana yang memiliki pengertian suatu hal yang diterapkan untuk menjadi aturan atau acuan dalam bertindak atau melaksanakan kegiatan. Dengan demikian dapat diinterpretasikan bahwa RSUD Nganjuk sebagai Badan Layanan Umum Daerah adalah pelaksana program pemerintah daerah yang wajib menjadikan SPM sebagai acuan dalam melaksanakan kegiatan pelayanan publik.

Selaras dengan kepentingan di tingkat kabupaten tersebut, pihak Direktorat Jenderal Bina Pelayanan Medik Departemen Kesehatan juga mengeluarkan pedoman penyusunan Standar Pelayanan Minimal Rumah Sakit (SPM-RS) dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan kesehatan di rumah sakit. Dikeluarkannya pedoman penyusunan SPM-RS adalah untuk mendukung tercapainya keberhasilan program upaya kesehatan perorangan (UKP) yang merupakan target rencana strategis Direktorat Jenderal Bina Pelayanan Medik Departemen Kesehatan RI.

Oleh karena itu dalam proses perencanaan BLUD RSUD Nganjuk pencapaian target SPM tahun 2016 merupakan target kinerja dalam Rencana Kerja (Renja) tahun anggaran 2016. Adapun Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang sekaligus merupakan target kinerja tahun 2016

perencanaan dan penganggaran pada BLUD RSUD Nganjuk melibatkan 2 (dua) aktor yaitu : *eksekutif* dalam hal ini RSUD Nganjuk sendiri sebagai instansi yang menerapkan PPK-BLUD, Bappeda, DPPKAD serta TAPD, dan *legislatif* (DPRD). Sedangkan masyarakat secara langsung tidak dilibatkan dalam proses perencanaan dan penganggaran pada Badan Layanan Umum Daerah RSUD Nganjuk. Musrenbang tingkat kabupaten sebagai mekanisme pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan APBD yang diikuti oleh RSUD Nganjuk tidak menghasilkan pengaruh yang berarti, sedangkan pemanfaatan IKM dan CSI sebagai mekanisme pelibatan masyarakat belum dilakukan secara langsung oleh Bagian Perencanaan BLUD RSUD Nganjuk, namun melalui mekanisme *bottom up planning* di internal BLUD RSUD Nganjuk yaitu melalui usulan unit kerja/instalasi pelayanan.

Faktor Pendukung

Beberapa faktor yang mempengaruhi perencanaan pembangunan daerah menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan *Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung* (DSE) ada 7 faktor ;

- 1) stabilitas politik dan keamanan,
- 2) sumber daya manusia,
- 3) realistis dan sesuai dengan kemampuan sumber daya,
- 4) tingkat koordinasi,
- 5) sistem yang dipakai (*top-down, bottom-up* atau kombinasi *top-down, bottom-up*),
- 6) sistem pemantauan dan pengawasan, transparansi dan penerimaan masyarakat.

Faktor Penghambat

Selain faktor pendukung sebagaimana dijelaskan sebelumnya, dalam proses perencanaan dan penganggaran pada Badan Layanan Umum Daerah RSUD Nganjuk juga ditemui beberapa kendala yang merupakan faktor penghambat antara lain adalah :

1. Sumber daya manusia.
2. Sistem perencanaan..
3. Waktu.
4. Informasi.
5. Sistem pemantauan atau monitoring perencanaan.
6. Kebijakan.

Penilaian Kinerja BLUD RSUD Nganjuk Melalui Metode *Balanced Scorecard*

Keempat sasaran strategis yang perlu diwujudkan oleh BLUD RSUD Nganjuk adalah :

1. *Shareholder value*, yaitu nilai bagi pemilik Rumah Sakit Pemerintah Kabupaten Nganjuk berupa *financial returns* yaitu peningkatan kinerja keuangan yang berkesinambungan yang digunakan untuk peningkatan pelayanan di BLUD RSUD Nganjuk. Tujuan sasaran strategis ini adalah untuk optimalisasi kinerja dalam perspektif keuangan.
2. *Customer satisfaction*, yaitu berupa atribut produk jasa pelayanan dapat yang mampu menghasilkan *value* terbaik bagi *customer*. Tujuan sasaran strategis ini adalah untuk optimalisasi kinerja dalam perspektif *customer*.
3. *Productive and cost effective process*, yaitu proses pelayanan yang produktif dan *cost effective* bagi setiap produk layanan kesehatan yang diselenggarakan. Tujuan

sasaran strategis ini adalah untuk optimalisasi kinerja dalam perspektif proses bisnis internal.

4. *Human capital and information capital* yaitu sumber daya manusia yang berdaya, ketersediaan sistem informasi sebagai pemampu (*enabler*), dan organisasi yang memungkinkan modal manusia bekerjasama secara sinergistik, untuk optimalisasi kinerja dalam perspektif pertumbuhan dan pembelajaran.

KESIMPULAN :

Proses perencanaan dan penganggaran pada Badan Layanan Umum Daerah tidak melalui keseluruhan proses perencanaan sebagaimana tahapan proses perencanaan yang ideal namun perencanaan dilakukan dengan pendekatan *bottom up planning* sehingga proses tersebut tidak mempengaruhi kinerja pelayanan yang menjadi kuajiban BLUD sebagai instansi pelayanan public. Oleh karena itu untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik secara simultan dan berorientasi jangka panjang maka kinerja pelayanan yang merupakan aspek kualitas pelayanan publik maka diperlukan strategi perencanaan yang komprehensif untuk menunjang pencapaian kinerja pelayanan dalam perspektif pertumbuhan dan pembelajaran, *customer*, proses bisnis internal, dan keuangan secara seimbang.

DAFTAR PUSTAKA

- Allison, Michael, dan Jude Kaye (2005) *Strategic Planning For Nonprofit Organization*. Faisal Basri (Pengantar) (2005). *Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Nirlaba*. Jakarta, Yayasan Obor
- Bryson, John M. (2005) *Strategic Planning for Public and Non Profit Organization: a Guide to strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. Revised Edition. San Fransisco, Jossey-Bass Publishers. Miftahuhudin, M (Penterjemah) (2005). *Perencanaan strategis bagi organisasi sosial*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

- Departemen Kesehatan RI (2008) *Standard Pelayanan Minimal Rumah Sakit*, Jakarta, Direktorat Jenderal Bina Pelayanan Medik Rumah Sakit.
- Direktorat Jenderal Pelayanan Medik (2005) *Rumah Sakit dengan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU)*, Jakarta, Departemen Rumah Sakit.
- Direktur PK-BLU (2010) *Otonomi Keuangan PTP-PKBLU : Kebijakan, Kendala, Dan Pengembangannya*. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Perguruan Tinggi Pemerintah Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Menuju Otonomi Kampus. Jakarta
- Gani, Abdul Yuli Andi (2012) *Penyelenggaraan Pelayanan Publik Yang Berkualitas Sebagai Upaya Memberikan Pelayanan Prima Kepada Masyarakat*. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik Universitas Brawijaya* 13 (1) Juni, h.12-21.
- Kaissi, Amer A. (2008) *Strategic Planning Process and Hospital Financial Performance*. *Journal of Healthcare Management*, 53 (3) Mei/Juni, h.197-209.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (2004) *Keputusan Menteri Penerangan (Kepmenpan) Nomor : Kep/25/M.PAN/2/2004 tentang Indeks Kepuasan Minimal (IKM)*. Jakarta
- Mahmudi (2003) *New Public Management (NPM): Pendekatan Baru Manajemen Sektor Publik*. *Sinergi: Kajian Bisnis dan Manajemen*, 6 (1), h.69-76.
- Mahmudi (2010) *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta, STIM YKPN.
- Mulyadi dan Johny Setiyawan (2001) *Sistem Perencanaan dan Pengendalian Manajemen*. Jakarta, Salemba Empat.
- Mulyadi (2005) *Sistem Manajemen Strategik Berbasis Balanced Scorecard*. Yogyakarta, UPP AMP YKPN.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah*. Jakarta, Kementerian Dalam Negeri
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah*. Jakarta, Kementerian Dalam Negeri
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Permenpan) Nomor 13 tahun 2009 tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik dengan Partisipasi Masyarakat*. Jakarta, Kemeterian Pendayagunaan Aparatur Negara
- Poister, Theodore H. (2010) *The Future of strategic planning in the public sector: Linking Strategic Managemnet and Performance*. *Public Administration Review*, 70 (1) Desember, h.S246-S254,
- Riyadi, dan Deddy Supriyadi Bratakusumah, 2007. *Perencanaan Pembangunan Daerah : Strategi Menggali Potensi Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Santoso, Djoko, Rabu 30 Maret 2011: hal 4, Jawa Pos.
- Sidik, Mokhammad, 2004. *"Proses Penyusunan Anggaran Kinerja (Studi di Pemerintah Kota Blitar)"*. Tesis, tidak dipublikasikan. PPS Universitas Brawijaya Malang.
- Siagian, Sondang P., 2005. *Administrasi Pembangunan : Konsep, Dimensi, dan Strateginya*, Jakarta: PT. Bumi Aksara.

*Undang-undang Nomor 25 Tahun 2005 tentang
Sistem Perencanaan Pembangunan
Nasional (SPPN). Jakarta,
BAPPENAS*

*Undang-undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang
Rumah Sakit. Jakarta, Kementerian Kesehatan.*