

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam upaya mencapai derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya sesuai yang dicanangkan Undang-Undang Kesehatan Nomor 36 Tahun 2009, Pemerintah menyiapkan fasilitas pelayanan kesehatan.

Fasilitas Pelayanan Kesehatan adalah suatu tempat yang digunakan untuk menyelenggarakan upaya pelayanan kesehatan, baik promotif, preventif, kuratif maupun rehabilitatif yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah dan/atau masyarakat. Salah satu fasilitas pelayanan kesehatan yang disediakan pemerintah adalah Pusat Kesehatan Masyarakat. Pusat Kesehatan Masyarakat yang selanjutnya disebut 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. (Permenkes Nomor 43 Tahun 2019).

Namun, Puskesmas sebagai penyelenggara pelayanan publik di bidang kesehatan saat ini belum memenuhi harapan masyarakat karena administrasi yang berbelit-belit akibat kakunya birokrasi yang dikeluhkan oleh masyarakat (Lintin B, 2011). Penelitian lainnya juga menyatakan Puskesmas sebagai pusat layanan kesehatan memiliki berbagai permasalahan pelik yang dapat mempengaruhi kualitas pelayanan yang diberikannya kepada masyarakat, diantaranya terkait dengan keterbatasan anggaran, alur birokrasi, dan aturan pengelolaan keuangan (Triprasetya, 2014).

Fenomena keterbatasan puskesmas dalam mengelola belanja anggaran dapat dilihat ketika awal tahun tidak dapat melakukan realisasi, hal ini dikarenakan pada awal tahun biasanya belanja anggaran Puskesmas belum mendapatkan persetujuan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Mojokerto selaku Perangkat Daerah (PD).

Masalah ini menjadi hambatan bagi puskesmas yang memiliki keharusan belanja untuk membayar kewajiban yang sudah dimiliki pada awal tahun seperti pembayaran jasa pelayanan kepada pegawai puskesmas, tagihan listrik, telepon, air. Sehingga beberapa pejabat puskesmas terpaksa berhutang atau menalangi pembayaran tagihan yang sudah

ditagihkan menggunakan uang pribadi. Hal ini diperparah lagi dengan keterbatasan puskesmas yang tidak diperkenankan melakukan utang-piutang kepada pihak ketiga karena kedudukan puskesmas masih menjadi unit pelaksana teknis Dinas Kesehatan Kabupaten Mojokerto. Panjangnya alur birokrasi dalam proses pencairan dana untuk belanja ini menghambat kelancaran pelayanan puskesmas sehingga berpengaruh pada mutu pelayanan puskesmas (Triprasetya, 2014).

Keterbatasan belanja barang dan jasa juga dihadapi puskesmas setiap tahunnya. Hal ini dikarenakan dalam melakukan belanja barang dan jasa, puskesmas harus melakukan belanja sesuai dengan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) yang sudah diajukan ke Dinas Kesehatan Kabupaten Mojokerto (Rizal, 2020).

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Pemerintah menawarkan solusi melalui UU Nomor 1 Tahun 2004 mengenai pengelolaan Badan Layanan Umum (BLU) dan Permendagri Nomor 61 Tahun 2007 yang saat ini telah dirubah menjadi Permendagri Nomor 79 tahun 2018 mengenai BLUD (Rawung, 2016). Permendagri Nomor 79 tahun 2018 menjelaskan bahwa satuan kerja perangkat daerah atau unit kerja dapat membentuk Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) apabila memiliki tugas dan fungsi sebagai penyelenggara pelayanan umum.

Pada Permendagri Nomor 79 pasal 30 menyebutkan bahwa pelayanan umum tersebut diantaranya adalah penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan kepada masyarakat, yang selanjutnya dipertegas kembali dalam pasal 31 Permendagri tentang BLUD ini yang menyebutkan bahwa penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum diatas diutamakan untuk pelayanan kesehatan.

Dengan dasar itu, Pemerintah Kabupaten Mojokerto telah menetapkan 27 Puskesmas di Kabupaten Mojokerto melaksanakan pola pengelolaan keuangan BLUD sejak tanggal 1 Januari 2021 sesuai dengan Keputusan Bupati Nomor 188.45/515/HK/416-012/2020 tentang Penerapan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) di Puskesmas di Kabupaten Mojokerto.

Perubahan status Puskesmas menjadi BLUD memungkinkan Puskesmas untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan masyarakat, Hal ini dikarenakan Puskesmas dengan status Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dapat mengelola keuangannya tanpa terbentur alur birokrasi yang rumit atau memiliki fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan. Selain itu, perubahan ini juga diharapkan dapat menjadi proses pembelajaran yang lebih rasional untuk mempergunakan sumber daya yang dimiliki, mengingat tingkat kebutuhan dana yang semakin tinggi sementara sumber dana yang tersedia tetap terbatas, sehingga

dalam melakukan kegiatannya Puskesmas diharapkan dapat mendasarkan diri pada prinsip efisiensi dan produktivitas (Nasution, 2017).

Fleksibilitas yang dimaksud diatas yang terdiri dari pengelolaan pendapatan, pengelolaan belanja, pengelolaan kas, pengelolaan utang, pengelolaan piutang, pengelolaan investasi, pengelolaan barang, pengelolaan sumber daya manusia, remunerasi, penggunaan Silpa, kerjasama, tarif pelayanan, pelaporan dan pertanggungjawaban merupakan pengukuran implementasi Puskesmas BLUD dari perspektif keuangan.

Dari hasil studi pendahuluan di 27 Puskesmas di Kabupaten Mojokerto, belum semua fleksibilitas yang ada dilaksanakan oleh Puskesmas. Hanya terdapat 6 fleksibilitas (46%) dari 13 fleksibilitas Puskesmas BLUD yang telah diterapkan di 27 Puskesmas di Kabupaten Mojokerto. Fleksibilitas tersebut antara lain Pengelolaan pendapatan, pengelolaan belanja, pengelolaan barang, penggunaan SiLPA, kerjasama, pelaporan dan pertanggungjawaban. Tentunya hal ini perlu digali faktor apa saja yang menyebabkan 27 Puskesmas di Kabupaten Mojokerto tidak bisa menerapkan 13 fleksibilitas yang ada. Selain itu, sampai saat ini belum pernah dilakukan pengukuran implementasi Puskesmas BLUD dari perspektif Non Keuangan yang meliputi sisi perspektif pelanggan, perspektif Proses Bisnis dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan

Berdasarkan latar belakang diatas maka mendorong penulis tertarik melakukan penelitian tentang Implementasi Penerapan BLUD di Puskesmas di Wilayah Kerja Dinas Kesehatan Kabupaten Mojokerto Kabupaten Mojokerto.

B. FOKUS PENELITIAN

1. Mengeksplorasi bagaimana implementasi BLUD di 27 Puskesmas di Kabupaten Mojokerto
2. Mengeksplorasi faktor yang mempengaruhi implementasi BLUD di 27 Puskesmas di Kabupaten Mojokerto
3. Mengeksplorasi faktor penghambat implementasi BLUD di 27 Puskesmas di Kabupaten Mojokerto.

C. MANFAAT PENELITIAN

Setelah penelitian ini dilakukan, maka diharapkan hasil dari penelitian ini dapat bermanfaat untuk :

1. Bagi Dinas Kesehatan Kabupaten Mojokerto dan Puskesmas

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk Dinas Kesehatan

Kabupaten Mojokerto sebagai Pembina Puskesmas dalam implementasi BLUD dan Puskesmas dapat diketahui hal-hal yang perlu mendapatkan perbaikan.

2. Bagi Peneliti

Sebagai bahan masukan untuk meningkatkan tata kelola BLUD di Puskesmas

3. Bagi Akademi

- 1) Sebagai referensi tambahan untuk pengelolaan BLUD di Puskesmas
- 2) Sebagai bahan informasi bagi insitansi pendidikan untuk pengembangan ilmu dan penelitian selanjutnya.

D. KEASLIAN PENELITIAN

Beberapa penelitian yang terkait BLUD Puskesmas, dari persiapan Puskesmas menerapkan BLUD sampai dengan penelitian kemandirian dalam penerapan BLUD dapat dilihat dari tabel berikut ini.

Tabel 1.3. Daftar Penelitian terkait Penerapan BLUD di Puskesmas

NO	Nama Tahun	Judul Penelitian	Tujuan	Populasi dan Sampel	Jenis penelitian	Variabel penelitian	Hasil	Perbedaan dengan fokus yang akan diteliti
1	Edlin Shufi Adam Annkes Suparwati Septo Pawelas Arso	Analisis Kesiapan Implementasi Badan Layanan Umum Daerah Puskesmas Kota Semarang (studi kasus pada	Mengetahui kesiapan Puskesmas Bandarharjo dan Puskesmas Ngesrep menjadi BLUD	Informan 9 orang (Kepala Puskesmas, Ka TU, Bendahara, Pejabat Teknis di Puskesmas Bandarharjo dan Ngesrep),	Kualitatif Deskriptif	Kesiapan implementasi Badan Layanan Umum Daerah di Puskesmas di Kota Semarang	Puskesmas Bandarharjo, Puskesmas Ngesrep belum siap dalam menerapkan BLUD di Puskesmas	Dilaksanakan di Kabupaten Mojokerto, informan penelitian pengelola BLUD 27 Puskesmas, fokus penelitian adalah

	2017	puskesmas Bandarharjo)		Tim Pendampi ng Dinkes Kota Semarang				evaluasi implement asi BLUD
2	Endah Wida ningty as 2018	Kesiapan Tata Kelola Puskesmas Menjadi Badan Layanan Umum Daerah	Mengetahui kesiapan puskesmas di Kabupaten Semarang menuju Badan Layanan Umum Daerah	Informan 8 orang yang diambil dari 4 puskesmas	Content analysis	Tata Kelola Puskesmas Badan Layanan Umum Daerah	Puskesmas belum sepenuhnya siap dalam proses perubahan puskesmas menjadi BLUD	Dilaksana kan di Kabupaten Mojokerto , informan penelitian pengelola BLUD 27 Puskesmas , fokus penelitian adalah evaluasi implement asi BLUD
3	Ken Sabar diman Afriza 1 Nunu ng Nurm aesah 2020	Evaluasi Perubahan Puskesmas menjadi BLUD terhadap Tata Kelola Keuangan Daerah	Mengetahui tata kelola keuangan, kebijakan akuntansi, dan penelahaan renstra Puskesmas serta implikasi terhadap	Sampel 10 puskesmas (3 org per pusk), Dinas Kesehatan Kabupaten Tangerang 3 org, Bappeda 1 org,	Kualitati f dengan indepth interview	Evaluasi Perubahan Puskesmas menjadi BLUD	Masih banyaknya dokumen yang belum dilengkapi terutama yang berkaitan dengan penerbitan surat keputusan	Dilaksana kan di Kabupaten Mojokerto , informan penelitian pengelola BLUD 27 Puskesmas , fokus penelitian adalah

			fungsi pengelolaan keuangan daerah di Puskesmas di Kabupaten Tangerang	BPKAD 1 orang			baik internal maupun eksternal, belum adanya keputusan dari pemerintah daerah tentang tarif layanan yang mempersulit puskesmas merencanakan anggaran, adanya perubahan puskesmas menjadi BLUD belum berpengaruh secara signifikan, baik terhadap fungsi pengelolaan keuangan daerah dan	evaluasi implementasi BLUD dari sisi keuangan dan non keuangan
--	--	--	--	---------------	--	--	---	--

							laporan keuangan	
4	Erryn Aprilia M Eni Wuryani 2020	Analisis Kinerja Puskesmas yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah	Menganalisis kinerja puskesmas yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah di Puskesmas Krian Sidoarjo	Sampel yang digunakan Pengelola Keuangan Puskesmas Krian	Jenis penelitian Kualitatif Deskriptif	Analisis Kinerja Puskesmas yang Menerapkan Pola Pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah	Kinerja Puskesmas Non keuangan diukur dari perspektif pelanggan, proses bisnis internal, pembelajaran, pertumbuhan yang hasilnya tergolong baik, kecuali pada akuisisi pelanggan, komitmen personel. Peningkatan kinerja non keuangan berpengaruh pada kinerja keuangan	Dilaksanakan di Kabupaten Mojokerto, informan penelitian pengelola BLUD 27 Puskesmas
5	Afrida Ariyani	Kajian Kemandirian Keuangan	Mengetahui bagaimana pengaruh	Sampel yang digunakan	Kuantitatif non eksperimen	Kemandirian Keuangan	Secara umum pandemic	Dilaksanakan di Kabupaten

	2021	Badan Layanan Umum Daerah Bidang Kesehatan di Masa Pandemi Covid-19	pandemic covid-19 terhadap kemandirian keuangan pada Badan Layanan Umum Daerah di bidang kesehatan di Brebes	sejumlah 160 responden dari 2 RS di Brebes (RSUD Bumiayu dan RSUD Brebes)	en dengan metode deskriptif komparatif	Badan Layanan Umum Daerah Bidang Kesehatan di masa Pandemi Covid-19	Covid-19 berpengaruh positif terhadap kemandirian keuangan badan layanan umum daerah bidang kesehatan	Mojokerto , informan penelitian pengelola BLUD 27 Puskesmas , bukan di RS, tidak fokus pada kemandirian keuangan
--	------	---	--	---	--	---	---	--

Sedangkan pada penelitian yang akan dilaksanakan adalah dengan desain penelitian Deskriptif kualitatif dengan wawancara langsung dan pengambilan populasinya adalah Puskesmas di Kabupaten Mojokerto. Sampelnya menggunakan tehnik *Purposive sampling*. Variabelnya adalah Evaluasi implementasi penerapan BLUD di Puskesmas di wilayah kerja Dinas Kesehatan Kabupaten Mojokerto Kabupaten Mojokerto.