

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Sejak diberlakukannya undang-undang atau disingkat (UU) No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah atau disingkat (Pemda), yang telah direvisi menjadi UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah diberi kebebasan atau kewenangan dalam mengatur dan mengelolah pemerintahannya sendiri. Kekuasaan atau wewenang pada Pemerintah daerah ini dikenal dengan Otonomi Daerah, yang diharapkan dapat membuat pemerintah daerah maupun pusat bisa menjalankan pelayanan publik dengan sebaik mungkin, agar terciptanya masyarakat yang aman, makmur dan sejahtera. Upaya ini dituangkan pada masing-masing program pemerintah dengan harapan agar target pemerintah dapat tercapai dengan mudah terutama dalam bidang pelayanan terhadap masyarakat publik.

Menurut UU No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang membahas mengenai penyediaan fasilitas dalam melaksanakan pelayanan publik agar lebih cepat, berkualitas serta terjangkau bagi seluruh kalangan masyarakat. Pelayanan publik adalah seluruh barang publik dan jasa publik yang menjadi tanggung jawab instansi pemerintahan baik pusat, daerah maupun Badan Usaha Milik Negara atau Daerah (BUMN/D) sebagai upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat dan dilaksanakan oleh instansi pemerintahan termasuklah unit pelayanan kesehatan.

Puskesmas adalah salah satu wadah atau tempat pelayanan publik yang mempunyai peranan cukup penting dalam peningkatan derajat kesehatan masyarakat setempat. Puskesmas diharapkan agar lebih bisa memenuhi upaya promotif dan preventif, untuk mencapai target yang telah ditentukan. Puskesmas juga dituntut agar dapat memberikan pelayanan yang bermutu dan dapat dijangkau bagi masyarakat. Studi pendahuluan yang dilakukan penulis terhadap informan Puskesmas Lais yang menyatakan Semakin tinggi tuntutan bagi

puskesmas untuk meningkatkan pelayanan publik maka semakin banyak juga masalah yang muncul seperti halnya keterbatasan anggaran untuk operasional puskesmas, alur birokrasi yang panjang dan rumit karena seluruh Pendapatan yang dihasilkan puskesmas harus dilaporkan terlebih dahulu ke Unit Pelaksana Teknis Daerah atau disingkat (UPTD) setelah itu baru bisa diolah pencairan dana.

Aturan dalam pengelolaan keuangan ini lah yang bisa menghambat lancarnya suatu pelayanan publik ini dan sulitnya mengukur kinerja. Berbeda jika puskesmas bisa mengelolah keuangannya sendiri dan manajemen pemasukan maupun pengeluaran tanpa harus melalui prosedur yang rumit, karena permasalahan ini maka pemerintah membuat kebijakan yang diatur dalam PP No 71 Tahun 2010 tentang Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) No. 13 mengenai Badan Layanan Umum (BLU).

Menurut PSAP NO.13 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU), dijelaskan bahwa BLU/D merupakan instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa berorientasi laba serta dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. BLUD secara khusus mengatur pengelolaan keuangan instansi/organisasi itu sendiri termasuk puskesmas, dengan adanya aturan tersebut puskesmas akan diberi kewenangan dalam mengelolah keuangan sendiri serta berpeluang besar dalam meningkatkan pelayanan publik. Berdasarkan Permendagri No 79 Tahun 2018 puskesmas dengan status BLUD bisa leluasa dalam mengelolah penganggaran dan pendapatan puskesmas itu sendiri. Melalui konsep pola pengelolaan keuangan BLUD ini, puskesmas juga diharapkan dapat meningkatkan profesionalisme, mendorong kegiatan bisnis, transparansi serta akuntabilitas dalam pelayanan publik.

Puskesmas yang ada di Indonesia berjumlah sekitar 9.759 Puskesmas, berdasarkan data dari Direktorat Jenderal perbendaharaan Kementerian Keuangan terdapat sekitar 244 BLU/D sepanjang tahun 2020. Dilihat dari data tersebut tergolong masih sangat sedikit puskesmas yang mengubah statusnya menjadi BLUD, hal ini menjadi fokus utama atau perhatian khusus bagi pemerintah

terutama pemerintah daerah, dengan di terbitkannya Surat Menteri Dalam Negeri No.440/8130/SJ Tanggal 13 November 2013 tentang Pengoptimalisasi Pelaksanaan Jamkesmas (Jaminan Kesehatan Masyarakat) yang menjelaskan bahwa Rumah Sakit Daerah maupun Puskesmas semuanya diharapkan agar statusnya bisa menjadi instansi BLUD.

Berdasarkan surat menteri dalam negeri No. 440 tersebut Kabupaten Musi Banyuasin merencanakan penerapan kebijakan implementasi BLUD pada tahun 2021. BLUD akan diterapkan pada 28 puskesmas yang ada disana, akan tetapi berdasarkan observasi penulis tidak semua puskesmas itu sama persiapannya, ada beberapa puskesmas yang latar belakangnya untuk menjadi BLUD sangat tidak mendukung dan cukup mendukung. Puskesmas yang cukup mendukung ditandai dengan adanya dokumen kesepakatan meningkatkan kinerja, laporan keuangan pokok, Rencana Strategis (Renstra), dokumen tata kelola, dan surat bersedia diaudit serta penilaian kinerja puskesmas (PKP) yang sudah mencapai target. Berdasarkan *review* BPKP pada Tanggal 20 November 2020, Kabupaten Musi Banyuasin ada 9 puskesmas yang sudah bisa dikatakan cukup memadai untuk menerapkan BLUD namun Puskesmas Lais yang dianggap lebih mendukung dalam menerapkan BLUD karena dilihat baik dari segi lingkungan yang terletak dipinggir jalan, sosial dan ekonomi yang memadai, dan sarana prasarana yang memupuni ditandai dengan fasilitas yang sudah lengkap dalam menjalankan operasional puskesmas.

Kesiapan penerapan BLUD bisa terpenuhi jika persyaratan administratif, persyaratan substantif maupun persyaratan teknis pada puskesmas masing-masing Puskesmas sudah ada dan sesuai dengan Permendagri No. 79 Tahun 2018. Penerapan BLUD juga berpedoman pada pengembangan infrastruktur, kualitas dan kuantitas sumber daya manusia (SDM) serta sarana prasarana yang sesuai dengan standar berlaku untuk memberikan kualitas pelayanan yang lebih baik (Imawan dkk., 2016)

Kesiapan penerapan Kebijakan BLUD ini yang akan digunakan dalam mengukur seberapa jauh dan siap Puskesmas Lais dalam menerapkan kebijakan BLUD serta pola pengelolaan keuangannya. Menurut (Rawung & Sholihin, 2017)

dalam penelitiannya yang mengemukakan bahwa faktor yang mempengaruhi kinerja Puskesmas dalam melaksanakan PPK BLUD antara lain sumber daya manusia, sarana prasarana, serta dukungan dari dinas kesehatan, dewan legislatif, dan pemerintah daerah. Penelitian ini berfokus pada masukan berupa analisis *stakeholder* yang diukur dengan pengetahuan, tanggung jawab, komitmen, kemudian dalam proses penerapan kebijakan berfokus pada segi implementasi kebijakan seperti koordinasi maupun komunikasi sampai terpenuhinya persyaratan BLUD, seperti persyaratan substantif, administratif dan teknis yang sesuai dengan peraturan Menteri Dalam Negeri No. 79 Tahun 2018.

Pemangku kepentingan atau disebut *stakeholders* merupakan salah satu faktor yang sangat mendukung upaya penerapan kebijakan BLUD pada Puskesmas (Listyawati & Sholihin, 2019). Perubahan status BLUD pada puskesmas bukan hal yang mudah membutuhkan proses dan prosedur yang mungkin kebanyakan dari puskesmas belum memahami secara umum maupun khusus, termasuk Sumber Daya Manusia dalam mempersiapkan penerapan BLUD. Penyiapan SDM adalah suatu proses mengidentifikasi SDM baik secara individu maupun kelompok yang diharapkan akan mempengaruhi atau dipengaruhi oleh tindakan. Pengidentifikasian Sumber daya manusia sangat dibutuhkan baik untuk mempersiapkan penerapan BLUD maupun dalam melaksanakannya seperti halnya tidak seluruh SDM yang bersedia atau menyanggupi diselenggarakannya BLUD tergantung pada pengetahuan dan tanggung jawab masing-masing diungkapkan melalui penelitian dari (Firdausi & Pujaningsi, 2018) yang menyatakan bahwa SDM yang terlibat dalam progres puskesmas menjadi BLUD itu tidak semuanya menerima terutama pegawai yang terlibat dalam pelaporan keuangan cenderung menolak karena PPK BLUD ini bukan hal yang mudah, berbeda dengan tenaga medis dan kepala puskesmas lebih cenderung menerima.

Penerapan kebijakan BLUD pada puskesmas ini tidak lepas dari pentingnya sumber daya manusia (SDM) yang memadai untuk menerapkannya sehingga penelitian ini berfokus pada Sumber Daya Manusia baik terhadap komitmen, pengetahuan, dan tanggung jawab, hal ini menunjukkan bahwa untuk berubah

menjadi BLUD tidak cukup terpenuhinya persyaratan dokumen namun juga peran dari SDM puskesmas itu sendiri. Penelitian (Suhartono dkk., 2019) mengatakan ketersediaan SDM pada puskesmas sangat berpengaruh dalam hal penerapan kebijakan BLUD, indikator yang dapat mengukur kesiapan SDM antara lain keterampilan, pengetahuan dan juga komitmen, namun pada penelitian ini komitmen tidak berpengaruh sama sekali.

Proses penerapan implementasi kebijakan ini juga ternyata berkaitan dengan faktor organisasional termasuk juga material atau fasilitas sarana maupun prasarana. Sarana dan prasarana merupakan segala sesuatu yang digunakan dalam menjalankan operasional organisasi baik berupa alat bergerak seperti kendaraan dll, ataupun alat tidak bergerak yang dijadikan penunjang dalam bekerja misalnya gedung dan bangunan. Menurut (Imawan dkk., 2016) dalam penelitiannya mengatakan bahwa sarana dan prasarana sesuai dengan standar berlaku sangat diperlukan dalam penerapan BLUD. Berbeda dengan penelitian yang diungkapkan oleh (Aprianti dkk., 2017) yang mengatakan kesiapan implementasi PSAP No. 13, bahwa peran komitmen organisasi, kesiapan sumber daya manusia, serta sistem informasi manajemen berpengaruh positif secara signifikan terhadap kesiapan implementasi PSAP No. 13, akan tetapi peran sarana dan prasarana tidak berpengaruh positif secara signifikan terhadap implementasi PSAP No. 13 pada rumah sakit.

Implementasi kebijakan BLUD adalah suatu proses dalam melaksanakan keputusan dari kebijakan BLUD yang sesuai dengan peraturan yang telah dibuat untuk mencapai tujuan yang diinginkan, di setiap instansi termasuk puskesmas dalam proses penerapan kebijakan harus ada komunikasi dan koordinasi yang tepat baik sesama pegawai maupun dengan pihak pendukung dalam mengimplementasikan kebijakan. Penelitian (Hasna, 2019) menyatakan bahwa implementasi kebijakan dilihat dari aspek Komitmen di internal Puskesmas yang perlu ditingkatkan agar bisa mendukung kesiapan penerapan kebijakan BLUD Puskesmas. Penelitian (Ayuningtyas & Pujiningsih, 2019) menyatakan bahwa perubahan status puskesmas menjadi BLUD, maka sangat dibutuhkan peran dan eksistensi dari pakar akuntansi atau tenaga profesional di bidang perakuntansian

atau lebih tepatnya SDM yang mempunyai keterampilan dalam menerapkan PPK-BLUD.

Penelitian ini juga berfokus pada terpenuhinya persyaratan administratif, persyaratan substantif, dan persyaratan teknis merupakan hal yang terpenting dalam mewujudkan puskesmas menjadi BLUD diibaratkan sebagai dari analisis *stakeholders*, penyediaan sarana dan prasarana serta pengimplementasian kebijakan. Berdasarkan Permendagri No 79, 2018) pemenuhan syarat administrasi bisa dilihat dari adanya dokumen pola tata kelolah, renstra, standar pelayanan minimal, laporan keuangan, laporan audit dan pernyataan kesanggupan dalam meningkatkan kinerja. Pemenuhan persyaratan substantif berupa penyediaan barang dan jasa dalam pelayanan dibidang kesehatan. Pemenuhan persyaratan teknis antara lain kinerja pelayanan dan kinerja keuangan.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan baik di Kabupaten Kulon Progo, Kota Balik Papan, Kabupaten Bondowoso, serta Kota Semarang, maka permasalahan dalam proses penerapan kebijakan BLUD ini berasal dari unsur masukan (*Input*) seperti analisis *stakeholders*, sarana dan prasarana serta metode . Proses (*Process*) seperti implementasi kebijakan BLUD, dan keluaran (*Output*) yang ditandai dengan terpenuhinya persyaratan substantif, administratif, dan teknis (Umbara, 2017). Faktor-faktor yang mempengaruhi kesiapan penerapan BLUD seperti Sumber Daya Manusia, Sarana dan Prasarana, Pendanaan serta terpenuhinya persyaratan substantif, teknis dan administratif dalam mengimplementasikan PSAP No. 13 tentang penyajian laporan keuangan BLUD. Berdasarkan latar belakang diatas, perlu dilakukannya pengkajian mengenai seberapa jauh kesiapan puskesmas Lais dalam menerapkan BLUD, maka dari itu penulis tertarik mengangkat judul penelitian : **“Analisis kesiapan Penerapan Kebijakan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Studi Kasus Puskesmas Lais Kabupaten Musi Banyuasin “**

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijelaskan diatas maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

“Bagaimana Kesiapan Penerapan Kebijakan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Pada Puskesmas Lais di Kabupaten Musi Banyuasin ?”

## **1.3 Batasan Masalah**

Penelitian ini memiliki batasan masalah agar lebih terarah dan mempermudah dalam melakukan analisa kesiapan BLUD, maka peneliti membatasi ruang lingkup pembahasan kesiapan Puskesmas Kabupaten Musi Banyuasin hanya pada Puskesmas Lais dan Puskesmas Teluk Kijing karena berdasarkan hasil observasi penulis dan *review* BPKP memang ada 9 puskesmas yang progres revisi final namun dilihat dari sisi lingkungan, ekonomi, sosial dan kelengkapan dokumen, kelengkapan sarana dan prasarana maka penulis hanya memilih Puskesmas Lais. Indikator Siap atau tidak siap nya penerapan BLUD diukur dari Kesiapan SDM dan kelengkapan dokumen dalam kesiapan mengimplementasikan BLUD tentang Penyajian Laporan Keuangan Badan Layanan Umum yang mulai diterapkan untuk tahun anggaran 2021.

## **1.4 Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kesiapan penerapan kebijakan Badan Layanan Umum Daerah pada Puskesmas Lais
2. Untuk mengetahui kesiapan SDM puskesmas tersebut dalam menerapkan BLUD
3. Untuk mengetahui sejauh mana persiapan yang telah dilakukan oleh Puskesmas Lais
4. Untuk mengetahui bagaimana kesiapan implementasi penerapan BLUD tahun 2021 pada Puskesmas Lais

### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak tertentu. Manfaat tersebut dikelompokkan menjadi beberapa bagian antara lain:

1. Bagi penulis untuk memenuhi tugas akhir dan Penelitian ini juga diharapkan dapat menambah wawasan penulis dalam menganalisis kesiapan implementasi BLUD.
2. Bagi pembaca dapat menambah pengetahuan dibidang akuntansi dan kebijakan publik khususnya dalam menganalisis progres BLUD dan memberikan masukan atau sebagai ajang bahan perbandingan untuk melanjutkan/melakukan penelitian sejenis di masa yang akan datang.
3. Bagi pihak Dinas Kesehatan Musi Banyuasin dapat memberikan masukan mengenai hal apa saja yang kurang dan harus dipenuhi dalam penerapan kebijakan BLUD ini.
4. Bagi pihak Puskesmas Lais sebagai bahan masukan dan menambah wawasan tentang potensi yang ada di puskesmas Kabupaten Musi Banyuasin untuk dikembangkan dengan baik, dan mengetahui sejauh mana kesiapan untuk menerapkan kebijakan BLUD.