

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Sistem Kesehatan Nasional menjadi fondasi utama dalam menjaga dan meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat. Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 72 Tahun 2012 Pasal 1 Ayat (1), Sistem Kesehatan Nasional (SKN) adalah pengelolaan kesehatan yang diselenggarakan oleh semua komponen bangsa Indonesia secara terpadu dan saling mendukung guna menjamin tercapainya derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya.

SKN berperan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat melalui penyediaan pelayanan publik. Menurut Patarai (2021), pelayanan publik merupakan suatu pemahaman tentang kepentingan umum yang harus dipenuhi, baik melalui penyediaan barang maupun jasa sebagai wujud tanggung jawab pemerintah. Untuk memenuhi tuntutan pelayanan publik tersebut, hadir suatu paradigma terkait sektor publik yang berkembang pesat yaitu *New Public Management* (NPM), yang bertujuan untuk mereformasi manajemen publik (Hamid, 2022). Konsep NPM mengubah sistem pemerintahan dari tradisional menjadi desentralisasi dan lebih memperhatikan pencapaian kinerja (Mahmudi, 2003). Konsep NPM merupakan sebuah reformasi dalam sistem pengelolaan sektor publik yang berfokus pada kinerja dan hasil. Konsep ini mendorong pemerintah untuk meninggalkan paradigma tradisional yang melibatkan proses birokrasi panjang dan tidak efisien, yang dapat menghambat proses operasional dan kualitas pelayanan masyarakat (Ayuningtyas, 2015).

Hakim dan Firmanto (2021) menyatakan bahwa konsep NPM hadir dalam bentuk sistem Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD). PPK-BLUD pertama kali diperkenalkan oleh pemerintah dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. PPK-BLU adalah pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-

praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini, sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan negara pada umumnya. Sejak saat itu, pemerintah daerah mulai menerapkan sistem ini di berbagai lembaga maupun unit pelaksana teknis pada wilayahnya masing-masing. Melalui implementasi sistem PPK-BLUD secara optimal, maka banyak perangkat kerja daerah yang memiliki potensi untuk dikelola lebih efektif, karena melalui sistem ini unit kerja atau SPKD memiliki keleluasaan dalam mengelola keuangannya secara mandiri. Pembentukan PPK-BLUD pada pemerintah daerah bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat melalui optimalisasi sistem pengelolaan keuangan dan menerapkan prinsip efisiensi dan produktivitas.

Sistem Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) disempurnakan dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Peraturan ini menyatakan 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. BLUD memiliki fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berupa pengelolaan pendapatan dan belanja, pengelolaan kas, pengelolaan piutang dan utang, investasi, pengadaan barang dan jasa, penyusunan akuntansi, pelaporan dan pertanggungjawaban, pengelolaan sisa kas di akhir tahun anggaran, kerja sama dengan pihak lain, pengelolaan dana secara langsung, serta perumusan standar, kebijakan sistem, dan prosedur pengelolaan keuangan.

Tujuan dari pembentukan BLUD adalah untuk memberikan layanan umum secara lebih efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat sejalan dengan praktek bisnis yang sehat, untuk membantu pencapaian tujuan pemerintah daerah yang pengelolaannya dilakukan berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh kepala daerah. Dibentuknya PPK-BLUD ini diharapkan dapat merubah pola pikir birokrasi pelayanan menjadi lebih efisien, profesionalitas, akuntabel, dan

transparan. Farwitawati, Fitrhrie dan Masirun (2021) menyatakan bahwa PPK-BLUD ini muncul berdasarkan pendapat bahwa sebagai penyedia layanan masyarakat, SKPD tidak memiliki kemampuan yang cukup untuk mengelola keuangan secara efektif. Berdasarkan Permendagri tersebut, Pemerintah Daerah mewajibkan agar SKPD yang berada dibawah naungan pemerintah daerah khususnya instansi-instansi kesehatan yang bergerak di bidang jasa layanan kesehatan seperti RSUD, Puskesmas dan Balkesmas untuk menerapkan PPK-BLUD. Penerapan PPK-BLUD diharapkan dapat mengurangi permasalahan yang terjadi disektor kesehatan.

Terdapat beberapa masalah utama dalam penyelenggaraan sistem pelayanan kesehatan di Indonesia yang harus ditangani. Beberapa masalah ini meliputi ketidakefektifan layanan kesehatan dan kurangnya integrasi sistem dan data yang memadai (BitHealth, 2024). Penelitian Mawarni dan Wuryani (2020) juga menemukan beberapa permasalahan dalam pengelolaan keuangannya, dimana puskesmas belum bisa mengestimasi anggaran, sehingga dana belum digunakan dengan baik. Hal tersebut membuat sarana dan prasarana puskesmas belum mengalami perbaikan, terbukti bahwa kondisi fisik beberapa ruangan puskesmas dan tempat untuk mencuci tangan dinilai sangat kotor. Hal tersebut sangat disayangkan karena kondisi kebersihan fasilitas layanan kesehatannya tidak dijaga dan pelayanan puskesmasnya dinilai buruk.

Beberapa penelitian terdahulu telah dilakukan untuk menganalisis PPK-BLUD, seperti penelitian yang dilakukan oleh Mawarni dan Wuryani (2020) menunjukkan bahwa kinerja puskesmas yang menerapkan PPK-BLUD sudah dikategorikan baik. Penelitian Syahromi dan Cheisviyanny (2020) juga menyatakan bahwa penerapan PPK-BLU dapat meningkatkan kinerja Universitas Negeri Padang karena tiap tahunnya semakin membaik, meskipun dari sisi rasionya masih belum stabil. Hal ini juga didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Widodo, dkk (2022) yang menyatakan bahwa penerapan PPK-BLUD dapat memberikan dampak positif terhadap kinerja keuangan rumah sakit, dibuktikan dengan adanya peningkatan kinerja keuangan dan kualitas pelayanan rumah sakit.

Disisi lain, terdapat penelitian yang menunjukkan adanya hasil yang berbeda. Penelitian Farwitawati (2020) menyatakan bahwa tidak terdapat perbedaan kinerja keuangan antara sebelum dan sesudah RSUD Bengkalis menerapkan PPK-BLUD. Penelitian Hakim, dkk (2021) menunjukkan bahwa penerapan PPK-BLUD belum dapat meningkatkan kinerja puskesmas, karena implementasi fleksibilitas pola pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah (PPK-BLUD) belum sepenuhnya diimplementasikan. Hal ini juga didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Rasyid (2023) yang menunjukkan hasil yang serupa bahwa BLUD belum dapat memaksimalkan kinerjanya walaupun sudah menerapkan PPK-BLUD.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, terdapat hasil yang tidak konsisten karena masih ada puskesmas yang belum fleksibel dalam pengelolaan keuangannya. Hal ini menunjukkan bahwa penerapan PPK-BLUD belum sepenuhnya dapat meningkatkan kinerja dan akuntabilitas, maka diperlukan adanya penelitian lebih lanjut terhadap puskesmas yang telah menerapkan PPK-BLUD. Salah satu puskesmas yang telah menerapkan PPK-BLUD adalah UPT Puskesmas Tenggayun Kecamatan Bandar Laksamana. Puskesmas Tenggayun ditetapkan sebagai BLUD pada tahun 2021. Namun, penerapan PPK-BLUD masih dilakukan secara bertahap dan belum sepenuhnya efektif. Penerapan PPK-BLUD dilakukan secara mandiri dan optimal mulai tahun 2022. Implementasi PPK-BLUD di Puskesmas Tenggayun berpedoman pada peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kabupaten Bengkalis melalui Peraturan Bupati (PERBUP) Kabupaten Bengkalis Nomor 62 Tahun 2022 tentang Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Unit Pelaksana Teknis Pusat Kesehatan Masyarakat di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bengkalis. Peraturan tersebut merupakan turunan dari Permendagri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah. Dalam operasionalnya, Puskesmas Tenggayun merupakan puskesmas non rawat inap dan merupakan satu-satunya puskesmas yang berada di wilayah Kecamatan Bandar Laksamana. Dengan diterapkannya PPK-BLUD, Puskesmas Tenggayun berharap dapat mengelola anggarannya dengan efektif dan efisien.

Di era perkembangan teknologi yang pesat saat ini, banyak kegiatan operasional Puskesmas tenggayun telah beralih ke sistem digital. Namun,

puskesmas menghadapi sejumlah keterbatasan yang signifikan dalam hal fasilitas, salah satunya adalah jaringan internet yang belum memadai. Keterbatasan ini mengakibatkan kesulitan dalam mengakses sistem digital yang telah diterapkan, karena akses internet hanya bergantung pada koneksi wifi yang tidak selalu stabil dan memadai. Selain itu, ketiadaan transportasi ambulans yang sangat penting untuk mobilitas pasien adalah masalah lain yang dihadapi puskesmas. Jarak tempuh yang cukup memakan waktu untuk mendapatkan fasilitas obat-obatan, seperti pengisian tabung oksigen juga menjadi masalah yang cukup serius.

Namun, Puskesmas Tenggayun tidak membiarkan keterbatasan ini menghalangi operasionalnya. Puskesmas Tenggayun tetap melakukan kegiatan operasionalnya dengan sebaik mungkin. Dengan dedikasi dan upaya maksimal dari seluruh staf serta kerja keras dan kerjasama yang telah terjalin dengan baik, Puskesmas Tenggayun berhasil meraih akreditasi utama yang merupakan akreditasi golongan ke-2 pada akreditasi perdananya. Sertifikasi akreditasi ini telah diterbitkan pada Oktober 2023. Pencapaian ini menunjukkan bahwa Puskesmas telah memenuhi standar pelayanan Puskesmas yang telah ditetapkan oleh Menteri Kesehatan untuk meningkatkan mutu pelayanan puskesmas secara berkesinambungan.

Berdasarkan pencapaian kinerja yang telah diraihinya, maka diperlukan pengukuran kinerja untuk menilai apakah penerapan PPK-BLUD telah memberikan pelayanan umum secara lebih efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab. Mardiasmo (2018) menyatakan bahwa konsep pengukuran atau metode yang tepat untuk mengukur pencapaian kinerja organisasi sektor publik adalah konsep *value for money*. Konsep *value for money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama, yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Aspek ekonomis mengacu pada kemampuan suatu organisasi untuk mengelola pengeluaran dengan efisien dan menghindari pemborosan guna mencapai hasil yang maksimal. Efisiensi mengacu pada kemampuan organisasi memperoleh hasil yang maksimal dengan menggunakan *input* yang minimal, sedangkan efektivitas mengacu pada pencapaian tujuan dan kualitas pelayanan yang diberikan oleh organisasi.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya maka peneliti tertarik untuk membuat penelitian dengan judul **“Pengukuran Kinerja Puskesmas yang Menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) dengan Pendekatan *Value For Money* pada UPT Puskesmas Tenggayun Kecamatan Bandar Laksamana”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah (PPK-BLUD) pada UPT Puskesmas Tenggayun Kecamatan Bandar Laksamana?
2. Bagaimana kinerja puskesmas yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah (PPK-BLUD) dengan pendekatan *value for money* pada UPT Puskesmas Tenggayun Kecamatan Bandar Laksamana?
3. Apa saja kendala yang dihadapi puskesmas dalam menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah (PPK-BLUD) pada UPT Puskesmas Tenggayun Kecamatan Bandar Laksamana?

## **1.3 Batasan Masalah**

Berdasarkan judul penelitian dan rumusan masalah yang dibuat oleh peneliti, serta berdasarkan proses penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti, maka peneliti membatasi masalah dalam penelitian ini. Dalam hal ini, peneliti akan fokus membahas masalah terkait pengukuran kinerja puskesmas yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah (PPK-BLUD) pada UPT Puskesmas Tenggayun Kecamatan Bandar Laksamana dengan indikator pengukuran menggunakan pendekatan *value for money* yaitu ekonomis, efisiensi dan efektivitas.

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan latar belakang yang telah diuraikan oleh peneliti, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui penerapan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah (PPK-BLUD) pada UPT Puskesmas Tenggayun Kecamatan Bandar Laksamana.
2. Untuk mengetahui kinerja puskesmas yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah (PPK-BLUD) dengan pendekatan *value for money* pada UPT Puskesmas Tenggayun Kecamatan Bandar Laksamana.
3. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi puskesmas dalam menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah (PPK-BLUD) pada UPT Puskesmas Tenggayun Kecamatan Bandar Laksamana.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, diharapkan hasil yang diperoleh dari penelitian ini dapat memberikan manfaat. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

- a) Bagi Peneliti

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat menjadi media pembelajaran secara nyata oleh peneliti dan dapat menambah pengetahuan peneliti mengenai *value for money* sebagai pendekatan yang digunakan untuk mengukur kinerja puskesmas pada UPT Puskesmas Tenggayun Kecamatan Bandar Laksamana. Penelitian ini juga menambah wawasan baik secara teori maupun praktik serta sebagai sarana untuk menerapkan dan mengembangkan ilmu pengetahuan yang diperoleh selama kuliah.

- b) Bagi Peneliti Selanjutnya

Untuk penelitian selanjutnya, diharapkan penelitian ini dapat memberikan dukungan serta manfaat terhadap teori-teori terkait masalah

penelitian yang akan memberikan pengaruh baik secara langsung maupun tidak langsung. Selain itu, penelitian ini diharapkan menjadi referensi dalam pengembangan penelitian-penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan pengukuran kinerja puskesmas yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah (PPK-BLUD) dengan pendekatan *value for money*.

2. Secara Praktis

- a) Bagi UPT Puskesmas Tenggayun Kecamatan Bandar Laksamana  
Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk mengetahui kinerja puskesmas dengan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum (PPK-BLUD) pada UPT Puskesmas Tenggayun Kecamatan Bandar Laksamana melalui pendekatan *value for money* dengan indikator pengukurannya yaitu ekonomis, efisiensi dan efektivitas.
- b) Bagi Politeknik Negeri Bengkalis  
Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi studi khususnya bagi mahasiswa Program Studi Sarjana Terapan Akuntansi Keuangan Publik ataupun mahasiswa yang lainnya.