

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Puskesmas (Pusat Kesehatan Masyarakat) merupakan unit pelayanan kesehatan milik pemerintah yang memberikan pelayanan kesehatan tingkat pertama, bersifat menyeluruh, terpadu, dan berkesinambungan. Sebagai ujung tombak pelayanan kesehatan, Puskesmas memiliki peran strategis dalam upaya promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif, terutama di tingkat kecamatan dan desa. Untuk menjawab tuntutan pelayanan publik yang berkualitas, efisien, dan transparan, pemerintah Indonesia menetapkan kebijakan pengelolaan keuangan secara mandiri melalui pola Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Status BLUD memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan, seperti pendapatan, belanja, pengadaan barang dan jasa, serta pengelolaan surplus. Tujuan utama dari kebijakan ini adalah mendorong Puskesmas agar lebih adaptif, responsif, dan profesional dalam penyelenggaraan layanan kesehatan masyarakat. Melalui Permendagri Nomor 79 Tahun 2018, pemerintah mengatur secara rinci tentang pedoman teknis pengelolaan keuangan BLUD untuk mendorong efisiensi dan akuntabilitas di sektor kesehatan publik.

Namun, dalam praktiknya, implementasi BLUD masih menghadapi beragam tantangan di lapangan. Diskamara dan Hidayat (2023) dalam studinya mengungkapkan bahwa kinerja Puskesmas BLUD sangat bervariasi, terutama dalam aspek keuangan dan proses internal. Banyak Puskesmas belum mampu memanfaatkan fleksibilitas BLUD secara maksimal akibat keterbatasan pemahaman regulasi, minimnya pelatihan, serta lemahnya sistem pengawasan dan evaluasi kinerja. Selain itu, disparitas antara Puskesmas di kota besar dan daerah terpencil memperlebar kesenjangan efektivitas kebijakan ini (Diskamara & Hidayat, 2023).

Contoh konkret disampaikan oleh Sulistyowati dan Sunaningsih (2022), yang melakukan studi pada Puskesmas Magelang Selatan. Mereka menemukan bahwa dari 10 bentuk fleksibilitas BLUD yang diatur, hanya lima yang berhasil diterapkan. Hal ini disebabkan oleh kurangnya sosialisasi dan pendampingan teknis, keterbatasan regulasi internal, serta infrastruktur pendukung yang belum memadai. Studi ini menegaskan bahwa meskipun peluang kebijakan telah diberikan, kesiapan internal menjadi faktor krusial dalam menentukan keberhasilan implementasi BLUD. Menurut Khusnah dan Peristiwati (2023) dalam penelitiannya di salah satu Puskesmas Kabupaten Gresik mengungkapkan bahwa kurangnya tenaga administrasi dan keuangan menyebabkan pegawai harus merangkap jabatan bendahara penerimaan dan pengeluaran. Akibatnya, beban kerja meningkat dan risiko kesalahan laporan keuangan menjadi tinggi. Mereka menekankan pentingnya peningkatan kapasitas SDM dan sistem informasi keuangan untuk mendukung tata kelola BLUD yang baik.

Pariantini, Kurniati, dan Putri (2023) turut menyoroti kondisi implementasi BLUD di wilayah terpencil seperti Kabupaten Bangli. Dalam penelitiannya, meskipun terdapat kemajuan pada aspek fleksibilitas belanja dan pendapatan, mereka menemukan bahwa pengawasan internal, indikator kinerja, serta monitoring dan evaluasi belum dijalankan secara optimal. Kendala geografis, keterbatasan akses informasi, dan minimnya SDM menjadi hambatan utama.

Kondisi serupa dapat ditemukan di Kecamatan Merbau, Kabupaten Kepulauan Meranti, Provinsi Riau. Wilayah ini tergolong sebagai daerah kepulauan dengan keterbatasan infrastruktur, jarak tempuh yang sulit, dan sumber daya manusia yang terbatas. Puskesmas Kecamatan Merbau telah berstatus BLUD, namun masih menghadapi hambatan dalam perencanaan anggaran, penyusunan Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA), serta pelaporan keuangan. Hingga saat ini, belum banyak kajian ilmiah yang secara khusus meneliti efektivitas implementasi BLUD di daerah kepulauan seperti Merbau. Penelitian dari Pariantini et al. (2023) menunjukkan bahwa sebagian besar penelitian tentang BLUD masih berfokus pada daerah yang memiliki aksesibilitas dan sumber daya cukup memadai. Padahal, implementasi di wilayah 3T (Terdepan, Terluar, Tertinggal) seperti Merbau

membutuhkan pendekatan yang berbeda, karena kompleksitas tantangan geografis dan sosialnya. Penelitian ini menjadi penting untuk menjawab kesenjangan tersebut, serta memberikan masukan berbasis data kepada pengambil kebijakan daerah.

Puskesmas kecamatan merbau ini mulai bertransformasi menjadi BLUD dalam rangka meningkatkan kinerja layanan kesehatan, efisiensi penggunaan anggaran, serta kemandirian pengelolaan sumber daya. Dengan status BLUD, Puskesmas dapat memiliki keleluasaan dalam mengelola pendapatan sendiri, mempercepat proses pengadaan barang dan jasa, serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Indikasi kesiapan tersebut terlihat dari berbagai aspek, seperti tersedianya fasilitas gedung baru hasil Dana Alokasi Khusus (DAK), akreditasi layanan yang baik, serta inovasi dalam pelayanan masyarakat. seperti gerakan "Ayah Siaga". Selain itu, Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti telah menerbitkan beberapa regulasi pendukung, seperti Peraturan Bupati Nomor 46 Tahun 2023 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan BLUD dan Perbup Nomor 4 Tahun 2024 sebagai revisinya, yang menunjukkan komitmen daerah dalam memperluas penerapan BLUD di sektor kesehatan.

Tabel 1. 1 Hasil Observasi Indikasi Kesiapan Menjadi BLUD

Tahun	Tahapan
2019	Fasilitas & inovasi (Gerakan Ayah Siaga), dukungan akreditasi
2020–2021	Pembangunan & peresmian gedung baru (DAK)
2021–2023	Penguatan SDM (pelatihan) & program kesehatan komunitas
2024–2025	Proses administrasi dan target operasional BLUD penuh

Sumber : Data Olahan (2025)

Tabel diatas merupakan tahapan implementasi program menuju BLUD penuh di Puskesmas kecamatan Merbau. Berdasarkan tahapan yang telah dilalui sejak tahun 2019 hingga 2025, dapat disimpulkan bahwa proses transformasi Puskesmas menuju Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dilakukan secara bertahap dan terstruktur. Pada tahun 2019, fokus diarahkan pada penguatan dasar kelembagaan melalui fasilitas dan inovasi pelayanan seperti Gerakan Ayah Siaga

serta dukungan terhadap proses akreditasi. Selanjutnya, pada periode 2020–2021, pembangunan dan peresmian gedung baru melalui Dana Alokasi Khusus (DAK) menunjukkan komitmen pemerintah dalam memperkuat infrastruktur layanan kesehatan. Memasuki tahun 2021 hingga 2023, prioritas bergeser pada peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui pelatihan serta pengembangan program kesehatan berbasis komunitas. Tahap ini penting untuk memastikan kesiapan internal dalam menghadapi fleksibilitas manajerial yang dituntut oleh sistem BLUD. Terakhir, pada tahun 2024–2025, Puskesmas mulai fokus pada penyusunan administrasi dan target operasional sebagai bagian dari persiapan BLUD penuh. Hal ini menandai puncak dari proses transformasi, di mana Puskesmas diharapkan dapat mengelola keuangannya secara mandiri, transparan, dan berorientasi pada peningkatan mutu layanan.

Berdasarkan kasus tersebut, timbullah niat penulis untuk mengungkap bagaimana implementasi kebijakan BLUD dilaksanakan di Puskesmas Kecamatan Merbau serta mengidentifikasi kendala, dan juga bagaimana implementasi penerapan BLUD di Puskesmas Merbau apakah telah sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku, dan/atau fleksibilitas yang diberikan sudah dimanfaatkan secara optimal, serta apa saja hambatan dan solusi yang muncul dalam proses implementasinya. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif, di mana peneliti akan menggambarkan secara sistematis dan faktual mengenai implementasi BLUD melalui data wawancara, dokumentasi, dan observasi. Dengan pendekatan ini, diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang mendalam mengenai proses pelaksanaan BLUD di Puskesmas Kecamatan Merbau dari sudut pandang para pelaksana dan pemangku kepentingan yang terlibat langsung.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi BLUD pada Puskesmas Kecamatan Merbau secara menyeluruh. Fokus utama diarahkan pada bagaimana fleksibilitas BLUD dijalankan, sejauh mana efektivitasnya dalam meningkatkan kualitas pelayanan, serta kendala dan strategi yang diterapkan oleh Puskesmas dalam menghadapi

tantangan lokal. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi akademik dan praktis dalam perbaikan tata kelola BLUD, khususnya di wilayah kepulauan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) pada Puskesmas Kecamatan Merbau?
2. Apa saja kendala dan upaya yang dilakukan dalam pelaksanaannya?
3. Seberapa efektif dan efisien penerapan BLUD dalam meningkatkan kinerja pelayanan?

1.3 Batasan Masalah

Penelitian ini memiliki beberapa batasan yang perlu diperhatikan:

1. Penelitian ini terbatas pada evaluasi terhadap implementasi Permendagri No. 79 Tahun 2018 dan Peraturan Bupati Kepulauan Meranti NO.7 Tahun 2020.
2. Penelitian ini hanya dilakukan pada Puskesmas di Kecamatan Merbau dan tidak mencakup Puskesmas di wilayah lain.

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan implementasi pengelolaan keuangan BLUD pada Puskesmas Kecamatan Merbau.
2. Mengidentifikasi kendala yang muncul dalam implementasi BLUD.
3. Mengevaluasi efektifitas dan efisiensi BLUD dalam mendukung peningkatan kinerja pelayanan.

1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat, baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Manfaat Teoritis: Menambah literatur dan pengetahuan tentang penerapan peraturan kesehatan di Puskesmas.

2. Manfaat Praktis: Memberikan masukan bagi Puskesmas Kecamatan Merbau dan pemerintah daerah dalam meningkatkan kinerja layanan kesehatan.

1.6 Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB 1: PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB 2: TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini menguraikan landasan teori, penelitian terdahulu, dan kerangka pikir.

BAB 3: METODOLOGI PENELITIAN

Pada bab ini menjelaskan jenis dan pendekatan penelitian, lokasi dan waktu penelitian, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.

BAB 4: DESKRIPSI HASIL PENELITIAN DAN ANALISA

Pada bab ini menyajikan hasil penelitian, analisis data, dan pembahasan.

BAB 5: PENUTUP

Bab ini merupakan bagian dari penelitian yang telah dilakukan yang menjelaskan tentang kesimpulan dari hasil penelitian dan saran dari peneliti.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN