

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah Indonesia pada tahun 2023 telah menyetujui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan sebagai dasar hukum untuk penyediaan layanan kesehatan di negara ini. Undang - Undang ini membahas beragam aspek, seperti hak dan kewajiban pasien, standar pelayanan kesehatan, dan peran masyarakat dalam mencapai tingkat kesehatan yang terbaik (Widjaja, 2023). Kesehatan merupakan hal yang amat penting dalam kehidupan manusia. Layanan kesehatan dapat dianggap sebagai bagian dari sistem kesehatan nasional yang erat kaitannya dengan masyarakat. Dalam Undang-Undang No 36 tahun 2009 tentang kesehatan, dijelaskan bahwa sarana layanan kesehatan merujuk pada tempat di mana pelayanan kesehatan promotif, kuratif, preventif, dan rehabilitatif diselenggarakan oleh masyarakat, pemerintah daerah, dan pemerintah pusat (Paska, 2023).

Puskesmas merupakan garda terdepan dalam memberikan pelayanan kesehatan baik itu di daerah perkotaan bahkan sampai daerah pedesaan, untuk mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat (Humayrah et al., 2023). Puskesmas juga merupakan sistem pelayanan kesehatan utama di Indonesia, dimana Puskesmas dituntut untuk memberikan pelayanan bermutu yang dapat dicapai oleh masyarakat luas (Maduratna et al., 2022).

Puskesmas harus memenuhi persyaratan lokasi, bangunan, struktur, peralatan, ketenagaan, obat-obatan, dan laboratorium klinik (Shelemo, 2023). Pelayanan kesehatan puskesmas di Indonesia menghadapi pada berbagai tantangan yang memengaruhi kualitas, aksesibilitas, dan keadilan dalam layanan. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang kesehatan, diharapkan terjadi perubahan signifikan dalam cara pelayanan kesehatan diselenggarakan, meningkatkan hak pasien, serta mengoptimalkan peran dan masyarakat dalam mencapai tujuan kesehatan nasional (Widjaja, 2023).

Pemerintah Daerah Kabupaten/kota harus mendorong Puskesmas untuk menerapkan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat pasal 60. Transformasi Puskesmas menjadi BLUD didasarkan pada Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) yang memberikan fleksibilitas. Penerapan PPK-BLU di Puskesmas memungkinkan Puskesmas untuk mengelola sumber daya manusia (SDM) (Widaningtyas, 2018).

Pemerintah merencanakan seluruh Puskesmas merubah statusnya dari non BLUD menjadi BLUD (Badan Layanan Umum Daerah). Dengan menjadi BLUD puskesmas dapat memberikan pelayanan dengan cara memberikan penyediaan pelayanan kesehatan berdasarkan prinsip efisiensi dan efektifitas tanpa mengutamakan keuntungan. Prinsip efisiensi dan efektivitas sangat penting dalam pelaksanaan menjalankan operasional

kegiatan usaha BLUD. Kegiatan pelayanan BLUD diselenggarakan sebagai bagian dari usaha dan tidak dapat terlepas dalam pencapaian produktivitas yang tinggi dan efisien (Hardy & Yudha, 2022). Selain itu, proses penganggaran mulai dari perencanaan, persiapan, dan pelaksanaannya harus mempunyai akuntabilitas publik, dalam artian harus dapat dipertanggungjawabkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Penerapan prinsip-prinsip ini akan menghasilkan pengelolaan keuangan yang ekonomis, efektif, efisien, transparan dan bertanggung jawab yang mencerminkan kebutuhan dan harapan daerah (Karina & Ramadhani, 2022)

Dalam Permendagri Nomor 79 Tahun 2018 disebutkan, bahwa puskesmas dapat diubah menjadi BLUD apabila puskesmas memenuhi persyaratan yang ditentukan baik persyaratan substantif, teknis, maupun administratif (Herawati et al., 2022). Persyaratan substantif terpenuhi apabila tugas dan fungsi Unit Pelaksana Teknis Dinas/Badan Daerah bersifat operasional dalam menyelenggarakan layanan umum yang menghasilkan semi barang/jasa publik. Penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum diutamakan untuk pelayanan kesehatan (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 pasal 30 dan 31). Ini merupakan sistem yang diterapkan oleh satuan kerja daerah atau satuan perangkat daerah - dimana memiliki fleksibilitas dalam pola pengelolaan keuangannya, seperti yang disebutkan dalam Pasal 1 Angka 58 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Pengelolaan keuangan yang baik menjadi tolak ukur bagi setiap instansi untuk menentukan

keberhasilannya dalam menjalankan tugas yang direncanakan. Selain itu, Satuan Kerja yang telah berstatus BLUD tidak perlu lagi mengirimkan ataupun menyetorkan hasil pendapatannya kepada pemerintah daerah, satuan kerja tersebut dapat menyimpan serta mempergunakan sebaik-baiknya untuk kebutuhan dalam sektor public (Pratiwi, 2023).

Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) merupakan solusi yang ditawarkan pemerintah untuk mengatasi kendala terkait anggaran pada unit manajemen teknis penyelenggara pelayanan kesehatan, salah satunya adalah Puskesmas (Khusnah & Peristiowati, 2023). Dalam pengelolaan keuangan BLUD, pemerintah mengeluarkan peraturan berupa Permendagri No. 79 Tahun 2018 untuk BLUD menggantikan Permendagri No. 61 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pola keuangan BLUD. BLUD diwajibkan bertanggung jawab melaksanakan tugasnya dalam memberikan pelayanan, khususnya pelayanan kesehatan. Selain itu, transformasi instansi pemerintah menjadi Badan Layanan Umum (BLU) juga dilakukan untuk menerapkan pola pengelolaan keuangan BLU. Dengan harapan instansi pemerintah lebih giat melayani masyarakat (Radjak & Taidi, 2022). Dampak manfaat dari perubahan BLUD dapat membentuk pola pikir suatu instansi pemerintah dalam melihat dan memaknai perubahan tersebut (Prasetyo et al., 2022).

Puskesmas yang menjadi BLU/BLUD, badan usaha harus memenuhi minimal standar pelayanan yang ditetapkan oleh pimpinannya, meliputi mutu pelayanan, efisiensi, biaya, dan kemudahan penggunaan untuk menerima layanan. Dalam hal puskesmas, standar pelayanan minimal

ditetapkan oleh Kepala daerah dengan Peraturan Kepala Daerah (Sabardiman et al., 2020). Keunggulan puskesmas menjadi BLUD adalah adanya peluang untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan dan hak untuk mengelola anggaran sendiri serta menarik tenaga kesehatan yang memenuhi syarat dan dibutuhkan yang kompeten di Puskesmas (Purnomo et al., 2020). Adapun juga penerapan pelaksanaan BLUD di Puskesmas memberikan peluang untuk meningkatkan pelayanan dan meningkatkan efektivitas seluruh departemen Puskesmas dalam melayani masyarakat (Khusnah & Peristiowati, 2023).

Kesiapan terhadap perubahan puskesmas menjadi BLUD dengan menggunakan *Organizational Readiness Theory*, terhadap perubahan bergantung pada sejauh mana anggota organisasi menilai perubahan dan mengevaluasi tiga faktor utama yang menentukan efektivitasnya: Budaya Organisasi (*Organizational culture*), Kebijakan dan Prosedur (*Policies & Procedure*), Sumber daya Organisasi (*Organizational Resources*), dan Struktur Organisasi (*Organizational Structure*) (Weiner, 2009). Adapun indikator yang digunakan dalam pengukuran tersebut adalah Kinerja karyawan (menuntut sejauh mana para karyawan puskesmas untuk siap dalam menghadapi perubahan dalam tugas, struktur, program kerja, proses komunikasi, kebijakan, dan lain sebagainya) (Anggraini & Santi Budiani, 2023), Pengelolaan SDM (fasilitas dan peralatan medis yang memadai dalam memberikan perawatan yang efektif dan yang terakhir adalah kurangnya dana) (Wijaya et al., 2024) dan Pemahaman BLU (Ummah, 2019).

Suatu perusahaan juga harus mempunyai peta yang terpadu, sehingga jalur perkembangan bisnisnya terlihat jelas. Salah satu strategi terpenting untuk dipertimbangkan adalah mempersiapkan perubahan organisasi. Oleh karena itu, pihak manajemen perlu mempunyai cara untuk membawa organisasi keluar dari gelombang krisis yang hampir menenggelamkan beberapa bagian perusahaan yang tidak siap (Novitasari et al., 2020). *Organizational readiness theory* dapat didefinisikan secara luas: “seperangkat faktor umum yang mencakup kesiapan organisasi (misalnya kemauan untuk berubah), sumber daya organisasi (misalnya struktur), karakteristik karyawan (misalnya kemampuan beradaptasi) dan iklim organisasi (misalnya kejelasan tujuan), Jika sudah siap, organisasi layanan kesehatan akan lebih siap menerima dan menerapkan perubahan tersebut, dan jika organisasi tidak siap, perubahan tersebut mungkin ditolak atau ditinggalkan (Alami et al., 2021).

Beberapa permasalahan umum yang dihadapi oleh Puskesmas antara lain keterbatasan sumber daya manusia, seperti dokter, perawat, dan tenaga kesehatan lainnya, yang dapat memengaruhi kualitas layanan yang diberikan. Selain itu, fasilitas dan peralatan medis yang kurang memadai juga menjadi hambatan dalam memberikan pelayanan kesehatan yang optimal. Faktor lain yang tak kalah penting adalah keterbatasan dana, yang membatasi kemampuan Puskesmas dalam mengembangkan dan menyediakan layanan yang memadai. Kondisi ini mendorong perlunya kebijakan pemerintah yang dapat meningkatkan kemandirian dan efisiensi pengelolaan Puskesmas.

Salah satu upaya yang dilakukan adalah mendorong Puskesmas untuk menerapkan model Badan Layanan Umum Daerah (BLUD), sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018, serta diperkuat melalui Surat Edaran Nomor 445/9873/SJ dan 445/9874/SJ Tahun 2018 yang memuat panduan penyusunan dokumen administratif penerapan BLUD (Wijaya et al., 2024).

Sebagai bagian dari upaya untuk meningkatkan kualitas layanan kesehatan tersebut, Kabupaten Sampang telah menetapkan status BLUD bagi sejumlah Puskesmas di wilayahnya. Berdasarkan data dari Kementerian Kesehatan tahun 2024, sebanyak 22 Puskesmas di Kabupaten Sampang telah terakreditasi Paripurna dan berstatus sebagai BLUD. Puskesmas-puskesmas tersebut antara lain: Pulau Mandangin, Banyuates, Buntan Barat, Tanjung, Bringkoneng, Ketapang, Sreseh, Jrengik, Jarangoan, Pangarengan, Torjun, Camplong, Tamberu Barat, Robatal, Banyuanyar, Banjar, Kamoning, Karangpenang, Batulenger, Omben, Kedungdung, dan Tambelangan. Capaian ini mencerminkan komitmen Kabupaten Sampang dalam memperkuat sistem layanan kesehatan primer melalui pengembangan kelembagaan berbasis BLUD.

Meskipun banyak Puskesmas yang telah berstatus BLUD, peneliti memilih Puskesmas sebagai lokasi penelitian karena beberapa alasan yang membedakannya dengan Puskesmas lainnya. Pertama, secara geografis, Kecamatan Ketapang terletak di wilayah utara Kabupaten Sampang yang berbatasan langsung dengan Laut Jawa dan relatif jauh dari pusat

pemerintahan kabupaten, dengan jarak tempuh sekitar 40 kilometer dari Kota Sampang. Wilayah ini memiliki kombinasi topografi pesisir dan pedesaan dengan infrastruktur jalan yang belum sepenuhnya memadai, khususnya di desa-desa terpencil. Kondisi ini menimbulkan tantangan dalam hal aksesibilitas layanan kesehatan, mobilitas tenaga medis, dan distribusi logistik kesehatan.

Kedua, secara demografis, masyarakat di Kecamatan Ketapang memiliki latar belakang sosial ekonomi yang beragam, dengan mayoritas bekerja sebagai petani dan nelayan. Keragaman ini menciptakan kebutuhan layanan kesehatan yang luas, mulai dari penanganan penyakit infeksius, kesehatan ibu dan anak, hingga masalah gizi dan kesehatan lingkungan (Sujatmiko, 2019). Selain itu, Puskesmas Ketapang juga memiliki cakupan wilayah kerja yang luas serta melayani populasi dengan karakteristik kesehatan yang kompleks. Dengan tantangan geografis dan demografis tersebut, Puskesmas Ketapang diharapkan dapat menjadi contoh yang representatif bagi Puskesmas lainnya yang sedang bertransformasi menjadi BLUD.

Selain itu, kesiapan administratif dan manajerial Puskesmas juga menjadi faktor penting dalam pemilihannya. Sebagai Puskesmas yang baru bertransformasi menjadi BLUD pada awal tahun 2024, Puskesmas memiliki sistem pengelolaan yang relatif lebih baik, sehingga memungkinkan untuk menilai dan menguji tingkat kesiapan organisasi dalam menghadapi perubahan besar ini (PWI Sampang, 2024) & (Alfin Nuary, 2024). Pemilihan

Puskesmas juga didasari pada relevansi penerapan *Organizational Readiness Theory* untuk menilai sejauh mana kesiapan internal Puskesmas BLUD, terutama dalam menghadapi perubahan sistem pengelolaan, pengembangan SDM, serta penyesuaian terhadap regulasi dan layanan. Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk mengkaji kesiapan Puskesmas setelah bertransformasi menjadi BLUD, mengingat status ini baru resmi ditetapkan pada Januari 2024.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu “Bagaimana perubahan puskesmas menjadi BLU ditinjau secara *Readiness Organizational Theory*?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian ini untuk mengetahui kesiapan perubahan status puskesmas non BLUD menjadi BLUD.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian ini, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada berbagai pihak yang terkait sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Bagi Mahasiswa

Penelitian ini dapat memberikan pemahaman tentang pekerjaan, ketersediaan SDM, serta pengelolaan keuangan dan mengenai kinerja pelayanan kesehatan kepada masyarakat.

b. Bagi Peneliti

Penelitian ini dapat dijadikan bahan referensi dan data untuk kajian tambahan selanjutnya ketika membicarakan tentang pengelolaan keuangan serta kinerja pelayanan kesehatan dan proses penerapan kesiapan BLUD.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Otoritas Publik (Pemerintah Daerah)

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan masukan berharga bagi pemerintah daerah dalam mendukung transportasi Puskesmas menjadi BLUD dan meningkatkan fleksibilitas, efisiensi, dan kualitas layanan kesehatan masyarakat.

b. Bagi Puskesmas

Penelitian ini dapat memberikan analisis komprehensif tentang sejauh mana Puskesmas telah siap untuk bertransformasi menjadi BLUD serta memperbaiki proses perencanaan, penganggaran, dan pertanggungjawaban yang sesuai dengan BLUD.