

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia (Permenkes) Nomor 43 Tahun 2019, Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan upaya kesehatan masyarakat dan upaya kesehatan perseorangan tingkat pertama, dengan lebih mengutamakan upaya promotif dan preventif, untuk mencapai derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya di wilayah kerjanya. Puskesmas bertugas untuk mengupayakan kesehatan perorangan dan masyarakat untuk mewujudkan visi pembangunan kesehatan melalui Puskesmas, yaitu tercapainya kecamatan sehat menuju terwujudnya Indonesia sehat (Sulistyowati & Sunaningsih, 2022).

Guna meningkatkan pelayanan Puskesmas, maka Puskesmas harus memiliki kewenangan yang lebih luas dalam mengelola pendapatan maupun pengeluaran, pola yang paling tepat untuk hal tersebut adalah Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK –BLUD) (Sabardiman et al., 2020). Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) merupakan salah satu penerapan konsep *New Public Management* (NPM) di Indonesia (Mawarni & Wuryani, 2020). *New Public Management* (NPM) adalah suatu teori manajemen publik yang menekankan pada hasil dan efisiensi dalam pengelolaan organisasi publik (L. Matei & Chesaru, 2014). NPM berfokus pada pencapaian hasil yang terukur dan memerlukan evaluasi kinerja untuk memastikan bahwa tujuan yang ditetapkan tercapai (A. Matei & Antonie, 2014).

NPM mengadopsi prinsip-prinsip dan teknik manajerial dari sektor swasta untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas sektor publik. Pendekatan ini menekankan pada hasil dan efisiensi, serta mengubah struktur administrasi dari yang hierarkis menjadi lebih fleksibel dan berbasis hasil (L. Matei & Chesaru, 2014). Namun, dalam praktiknya, penerapan NPM sering kali menghadapi tantangan, seperti resistensi dari pegawai, kesulitan dalam mengadopsi alat manajemen baru, dan perbedaan budaya organisasi yang dapat menghambat implementasi (Fninoua, 2014).

BLUD berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2018 merupakan SKPD dalam lingkungan pemerintah yang tugasnya memberikan pelayanan yang tidak berorientasi pada keuntungan (Mawarni & Wuryani, 2020). Sejak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005, banyak pemerintah daerah yang kemudian mengikuti dan membentuk Badan Layanan Umum Daerah (BLUD), termasuk Puskesmas. Perubahan ini berimbas pada pertanggungjawaban keuangan yang tidak lagi ditujukan kepada Kementerian Kesehatan melainkan kepada Kementerian Keuangan (Rubandiyah & Nugroho, 2017). Hal ini menyebabkan pengelolaan keuangan harus mengikuti standar akuntansi dan mengacu pada prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi dan efisiensi (Rubandiyah & Nugroho, 2017). Puskesmas dengan status BLUD seperti yang tertuang dalam Permendagri No. 61/2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah, layanan kesehatan diberikan keleluasaan dalam konteks mengelola baik dari sisi Sumber Daya Manusia (SDM) hingga penganggaran (Triprasetya & Trisnantoro, 2014).

Penerapan sistem Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) pada Puskesmas merupakan langkah strategis dalam meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan di tingkat dasar. Di Kabupaten Bangkalan sendiri, penerapan BLUD secara penuh dimulai sejak tahun 2022. Langkah tersebut terbukti dengan adanya SK Bupati Bangkalan Nomor 188.45/166/ Kpts/ 433.013/2020 yang berisi penerapan Badan Layanan Umum pada 22 Puskesmas di Kabupaten Bangkalan (Bupati Bangkalan, 2020). Namun pada tahun 2021 sempat terjadi penundaan yang ditandai dengan dikeluarkannya SK Bupati Bangkalan Nomor 188.45/163/Kpts/433.013/2021 tentang penundaan penerapan BLUD pada 22 Puskesmas di Kabupaten Bangkalan, tepatnya pada bulan Maret 2021. Program tersebut kembali berlanjut pada akhir 2021 dengan dikeluarkannya beberapa Peraturan Bupati Bangkalan yang mengatur tentang penerapan BLUD di Puskesmas Kabupaten Bangkalan.

Peraturan-peraturan tersebut diantaranya Peraturan Bupati Nomor 49 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah pada Pusat Kesehatan Masyarakat, dalam peraturan ini dijelaskan tentang pengelolaan keuangan serta format laporan yang ditetapkan. Peraturan Bupati Nomor 50 tahun 2021 tentang Tata Kelola Badan Layanan Umum Daerah pada Pusat Kesehatan Masyarakat di Kabupaten Bangkalan, yang juga berisi tentang pedoman struktur organisasi (Bupati Bangkalan, 2021). Selanjutnya Peraturan Bupati Bangkalan Nomor 57 tahun 2021 yang mengatur tentang Tarif Layanan pada Pusat Kesehatan Masyarakat yang Menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan BLUD di Kabupaten Bangkalan (Bupati Bangkalan, 2021). Peraturan Bupati Bangkalan Nomor 52 tahun 2021 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Pegawai non PNS pada Puskesmas yang Menerapkan Pola Pengelolaan BLUD, serta

Peraturan Bupati Nomor 54 tahun 2021 Penetapan Remunerasi bagi Pejabat Pengelola dan Pegawai BLUD (Bupati Bangkalan, 2021).

Pada tahun 2022, Puskesmas di Kabupaten Bangkalan mulai menerapkan pola pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Tahun tersebut juga menjadi tahun pertama di mana Puskesmas diwajibkan untuk menyusun laporan keuangan secara mandiri sesuai dengan sistem BLUD. Pada tahun yang sama Dinas Kesehatan Kabupaten Bangkalan melakukan rekrutmen pegawai non PNS BLUD, berdasarkan Peraturan Bupati tanggal 30 November 2021 Nomor: 52 Tahun 2021 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil pada Pusat Kesehatan Masyarakat Kabupaten Bangkalan yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah serta Surat Keputusan Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Bangkalan tanggal 21 Februari 2022 Nomor 446.7/850/433.102/2022 tentang Kebutuhan Pegawai Non PNS BLUD pada Pusat Kesehatan Masyarakat di Kabupaten Bangkalan Tahun 2022.

Berdasarkan Surat Keputusan Kepala Dinas Kesehatan tersebut, dibutuhkan sekitar 1036 tenaga untuk mengisi berbagai formasi yang tersebar di 22 Puskesmas di Kabupaten Bangkalan, hal ini menunjukkan skala dan kompleksitas menuju sistem BLUD. Penerapan BLUD ini diharapkan dapat meningkatkan fleksibilitas pengelolaan keuangan, memperbaiki kualitas layanan, dan meningkatkan akuntabilitas Puskesmas. Dengan penerapan PPK-BLUD Puskesmas di Kabupaten Bangkalan diharapkan dapat memaksimalkan penggunaan anggaran untuk meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat.

Salah satu indikator yang dapat menunjukkan kinerja suatu Puskesmas yaitu akreditasi. Menurut data yang diperoleh dari Dinas

Kesehatan Kabupaten Bangkalan, dalam akreditasi Puskesmas terdapat empat tingkatan yaitu dasar, madya, utama, dan paripurna. Di Kabupaten Bangkalan sendiri, telah terjadi peningkatan yang signifikan terhadap akreditasi di seluruh Puskesmas terhitung dari tahun 2022-2023. Dalam penelitian ini, penulis akan melakukan analisis kinerja Puskesmas yang telah menerapkan PPK-BLUD dengan metode *Balanced Scorecard* berdasarkan status akreditasi yang dimiliki. Menurut data akreditasi Puskesmas di Kabupaten Bangkalan sebanyak tiga (3) Puskesmas mengalami peningkatan dari status akreditasi madya menjadi utama dimana naik sebanyak 1 tingkat, sebanyak lima (5) Puskesmas mengalami peningkatan dari status akreditasi utama menjadi paripurna dimana naik sebanyak 1 tingkat, sebelas (11) Puskesmas mengalami peningkatan status akreditasi madya menjadi paripurna dimana naik 2 tingkat dari tahun sebelumnya, serta dua (2) Puskesmas mengalami peningkatan akreditasi dari dasar menjadi paripurna dimana naik sebanyak 3 tingkat. Dinas Kesehatan menetapkan target agar semua Puskesmas di Kabupaten Bangkalan dapat mencapai akreditasi Paripurna.

Penelitian mengenai penerapan sistem BLUD pada Puskesmas telah dilakukan di berbagai daerah di Indonesia. Ardiansyah (2023) dalam penelitian yang dilakukan di Puskesmas Melata berfokus pada kinerja keuangan, seperti rasio PNBP terhadap biaya operasional, perputaran persediaan, dan rasio kas. Selain ruang lingkup yang lebih luas, tujuan penelitian yang akan dilakukan di Kabupaten Bangkalan kali ini adalah untuk memberikan analisis menyeluruh tentang kinerja Puskesmas dengan mempertimbangkan berbagai aspek yang lebih luas, termasuk kepuasan masyarakat dan inovasi dalam pelayanan.

Penelitian oleh Sabila & Misra (2020) yang dilakukan di Kabupaten Tanah Datar yang berfokus pada kesiapan Puskesmas dalam menerapkan kebijakan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun penerapan kebijakan BLUD sudah baik, terdapat beberapa hambatan seperti kurangnya peraturan pendukung, kualifikasi staf yang tidak sesuai, dan adanya kerja rangkap yang mengganggu fungsi utama tenaga medis. Penelitian tersebut berfokus pada kesiapan dan dilakukan sebelum penerapan BLUD secara penuh, sedangkan penelitian ini akan meninjau kinerja BLUD Puskesmas dari berbagai aspek. Selain itu, ruang lingkup yang lebih luas akan memberi perspektif yang berbeda serta dapat menjadi bahan evaluasi bagi Puskesmas yang lain. Dengan demikian, penelitian ini akan memberikan kontribusi baru dalam memahami dampak penerapan BLUD terhadap kinerja Puskesmas, serta memberikan wawasan yang lebih dalam mengenai efektivitas kebijakan ini di konteks yang berbeda.

Sulastiningsih et al (2022) dalam penelitiannya pada analisis kinerja keuangan Puskesmas Kejajar I Kabupaten Wonosobo menggunakan metode penilaian kinerja berbasis rasio keuangan, seperti rasio kas dan rasio lancar, serta penilaian kinerja berdasarkan total skor yang ditentukan oleh peraturan Dirjen Perbendaharaan. Penelitian ini lebih terfokus pada aspek keuangan dan tidak mencakup perspektif lain yang ada dalam model *Balanced Scorecard*. Sementara itu, penelitian yang akan penulis lakukan berencana untuk menganalisis kinerja seluruh Puskesmas di Kabupaten Bangkalan dengan menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard*, yang mencakup empat perspektif: keuangan, pelanggan, proses bisnis internal, serta pembelajaran dan pertumbuhan. Sehingga dengan itu diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih

luas dan mendalam tentang kinerja Puskesmas dengan mempertimbangkan berbagai perspektif yang saling terkait.

Penelitian oleh Anggraini (2022) menggunakan metode *Balanced Scorecard* untuk menilai kinerja Puskesmas Nagaswidak. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa kinerja Puskesmas Nagaswidak berada dalam kategori "baik" dengan skor 77,78%. Meskipun menggunakan metode dan alat ukur yang sama, penelitian yang akan penulis lakukan di Kabupaten Bangkalan ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih luas dan komprehensif mengenai kinerja Puskesmas dan lebih mendalami setiap perspektif dengan membandingkan hasil antar Puskesmas, serta memberikan rekomendasi spesifik berdasarkan hasil analisis tersebut.

Penelitian oleh Mawarni & Wuryani (2020) dan yang menggunakan metode *Balanced Scorecard* untuk menilai kinerja Puskesmas Krian di Sidoarjo, telah menunjukkan hasil yang baik dan menunjukkan bahwa metode *Balanced Scorecard* merupakan metode yang tepat untuk menilai kinerja Puskesmas. Dengan metode *Balanced Scorecard* maka peneliti dapat menilai kinerja Puskesmas baik dalam segi keuangan maupun non keuangan. Metode tersebut juga sangat cocok untuk penelitian yang akan dilakukan pada Puskesmas di Kabupaten Bangkalan. Penelitian kali ini akan memberikan perspektif yang lebih luas karena melibatkan indikator lain yaitu akreditasi Puskesmas dan dapat memberikan perbandingan hasil antar Puskesmas yang dapat menjadi bahan evaluasi.

Menurut Mawarni & Wuryani (2020) metode *Balanced Scorecard* memiliki keunggulan di dua aspek yaitu meningkatkan secara signifikan kualitas perencanaan dan meningkatkan kualitas pengelolaan kinerja

personel. Perencanaan yang baik merupakan cermin manajemen yang baik dan perencanaan yang baik lah yang menjanjikan hasil yang baik. Dengan demikian setiap penciptaan alat yang mampu meningkatkan kualitas perencanaan, akan memperbaiki manajemen, dan sebagai akibatnya akan menjanjikan peningkatan hasil.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan diatas maka, dianggap penting untuk melakukan analisis kinerja terhadap Puskesmas di Kabupaten Bangkalan yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD). Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian yang dilakukan oleh Mawarni & Wuryani (2020), dimana penelitian ini menggunakan teknik analisis yang sama namun dengan objek yang lebih meluas. Objek yang akan di teliti yaitu sample beberapa Puskesmas yang dipilih berdasarkan status dan peningkatan akreditasi pada tahun 2022 sampai 2023 dimana merupakan awal penerapan BLUD di Puskesmas Kab. Bangkalan. Dalam penelitian ini, peneliti memilih empat Puskesmas sebagai objek studi, yaitu Puskesmas Burneh, Banjar, Blega, dan Kamal, yang semuanya berada di wilayah Kabupaten Bangkalan. Pemilihan keempat Puskesmas ini dilakukan secara purposive dengan mempertimbangkan beberapa aspek yang relevan dengan kinerja dan pengembangan institusi layanan kesehatan tingkat pertama.

Puskesmas Burneh dan Puskesmas Banjar dipilih karena menunjukkan peningkatan akreditasi yang signifikan, dari status dasar langsung menuju paripurna dalam waktu yang relatif singkat. Hal ini mencerminkan adanya perubahan positif yang pesat, baik dari segi manajemen internal maupun mutu layanan, sehingga menarik untuk dianalisis lebih lanjut sebagai potensi model percontohan. Puskesmas

Blega dipilih karena telah berstatus akreditasi paripurna dan mampu mempertahankannya dalam periode evaluasi. Stabilitas kinerja yang konsisten ini penting untuk diteliti guna mengidentifikasi faktor-faktor pendukung keberlanjutan kinerja institusi. Sementara itu, Puskesmas Kamal dipilih untuk mewakili satu Puskesmas yang mengalami peningkatan akreditasi dari tingkat utama menjadi paripurna, sebagai bentuk variasi dalam tahapan perkembangan kualitas layanan.

Dengan mempertimbangkan variasi status akreditasi dan dinamika perkembangan masing-masing Puskesmas, diharapkan penelitian ini dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai implementasi pola pengelolaan keuangan BLUD serta pengaruhnya terhadap kinerja Puskesmas dari berbagai perspektif dalam *Balanced Scorecard*. Penelitian ini akan menggunakan *Balanced Scorecard* sebagai metode penilaian kinerja serta memiliki tujuan untuk melakukan analisis mendalam tentang kinerja Puskesmas di Kabupaten Bangkalan ditinjau dari berbagai aspek yang selanjutnya diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi untuk meningkatkan kinerja pada tahun berikutnya serta mencapai target akreditasi yang diinginkan.

Balanced Scorecard merupakan alat manajemen kinerja yang dikembangkan oleh Kaplan & Norton (2000) sebagai solusi terhadap keterbatasan pengukuran kinerja yang hanya berfokus pada aspek keuangan. Pendekatan ini menawarkan pengukuran kinerja yang lebih komprehensif melalui empat perspektif utama, yaitu keuangan, pelanggan, proses bisnis internal, serta pembelajaran dan pertumbuhan. Keempat perspektif ini saling terkait dan digunakan untuk menerjemahkan visi dan strategi organisasi ke dalam indikator kinerja yang terukur,

sehingga memungkinkan evaluasi kinerja secara menyeluruh dan berkelanjutan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka yang menjadi masalah pokok dari penelitian ini adalah “Bagaimana pengukuran kinerja Puskesmas di Kabupaten Bangkalan yang telah menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan BLUD dengan metode *Balanced Scorecard*”

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis secara mendalam kinerja Puskesmas di Kabupaten Bangkalan yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) berdasarkan status akreditasi yang dimiliki. Analisis ini dilakukan melalui pendekatan *Balanced Scorecard* dengan tujuan sebagai berikut:

1. **Perspektif Keuangan:** Menilai efektivitas pengelolaan keuangan dan optimalisasi anggaran pada Puskesmas dalam rangka meningkatkan kinerja keuangan.
2. **Perspektif Pelanggan:** Mengukur tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh Puskesmas dan peran Puskesmas dalam memenuhi kebutuhan kesehatan masyarakat.
3. **Perspektif Proses Bisnis Internal:** Mengidentifikasi efisiensi dan efektivitas proses operasional internal Puskesmas dalam memberikan layanan kesehatan.
4. **Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan:** Mengevaluasi aspek pengembangan sumber daya manusia, inovasi, serta kapabilitas Puskesmas dalam meningkatkan kualitas layanan berkelanjutan.

1.4 Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

1. Memberikan kontribusi pada pengembangan literatur tentang implementasi BLUD di sektor kesehatan, khususnya di daerah dengan karakteristik geografis dan sosio-ekonomi seperti Kabupaten Bangkalan.
2. Memperkaya pemahaman tentang dampak penerapan BLUD terhadap kinerja Puskesmas, baik dari aspek keuangan maupun non-keuangan.
3. Mengembangkan kerangka analisis yang dapat digunakan untuk mengevaluasi efektivitas penerapan BLUD di institusi kesehatan tingkat dasar.
4. Memberikan perspektif baru dalam penerapan metode *Balanced Scorecard* sebagai alat evaluasi kinerja keuangan dan non-keuangan pada institusi pelayanan kesehatan publik di tingkat dasar

b. Manfaat Praktis

1. Memberikan evaluasi komprehensif terhadap dampak awal penerapan BLUD di Puskesmas, yang dapat dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan serta perbaikan dan pengembangan kebijakan pengelolaan layanan kesehatan di masa mendatang.
2. Memberikan rekomendasi strategis untuk optimalisasi pengelolaan keuangan dan operasional Puskesmas,

berdasarkan temuan dari setiap perspektif *Balanced Scorecard*.

3. Mengidentifikasi tantangan dan area kritis dalam proses transisi menuju sistem BLUD, serta strategi potensial untuk mengatasinya guna meningkatkan efektivitas implementasi.
4. Menyediakan data dan analisis awal yang dapat menjadi referensi bagi penelitian lanjutan, khususnya terkait implementasi BLUD di sektor kesehatan pada wilayah dengan karakteristik serupa.