

TESIS

***CONSTRAINT ANALYSIS* PADA FLEKSIBILITAS PENGELOLAAN
ANGGARAN PUSKESMAS BLUD DI KABUPATEN LAMONGAN**



ISMATUT THOBIBAH

**UNIVERSITAS AIRLANGGA
FAKULTAS KESEHATAN MASYARAKAT
PROGRAM MAGISTER
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN KESEHATAN
SURABAYA
2021**

TESIS

***CONSTRAINT ANALYSIS* PADA FLEKSIBILITAS PENGELOLAAN
ANGGARAN PUSKESMAS BLUD DI KABUPATEN LAMONGAN**



OLEH:

**ISMATUT THOBIBAH
NIM 101814453027**

**UNIVERSITAS AIRLANGGA
FAKULTAS KESEHATAN MASYARAKAT
PROGRAM MAGISTER
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN KESEHATAN
SURABAYA
2021**

**CONSTRAINT ANALYSIS PADA FLEKSIBILITAS PENGELOLAAN
ANGGARAN PUSKESMAS BLUD DI KABUPATEN LAMONGAN**

TESIS

**Untuk Memperoleh gelar Magister Kesehatan
Minat Studi Manajemen Pemasaran dan Keuangan Pelayanan Kesehatan
Program Studi Administrasi dan Kebijakan Kesehatan
Fakultas Kesehatan Masyarakat
Universitas Airlangga**

Oleh:

**ISMATUT THOBIBAH
NIM 101814453027**

**UNIVERSITAS AIRLANGGA
FAKULTAS KESEHATAN MASYARAKAT
PROGRAM MAGISTER
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN KESEHATAN
SURABAYA
2021**

PENGESAHAN

Dipertahankan di depan Tim Penguji Tesis
Minat Studi Manajemen Pemasaran dan Keuangan Pelayanan Kesehatan
Program Studi Administrasi dan Kebijakan Kesehatan
Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Airlangga
dan diterima untuk memenuhi persyaratan guna memperoleh gelar
Magister Kesehatan (M.Kes.)
Pada tanggal 27 Januari 2021

Mengesahkan

Universitas Airlangga
Fakultas Kesehatan Masyarakat

Dekan,



Dr. Santi Martini, dr., M.Kes.
NIP 196609271997022001

Tim Penguji :

Ketua : Prof. Dr. Stefanus Supriyanto, dr., M.S.
Anggota : 1. Dr. Ernawaty, drg., M.Kes.
2. Dr. Ratna Dwi Wulandari, S.KM., M.Kes.
3. Dr. Thinni Nurul Rochmah, Dra.Ec., M.Kes.
4. Fida Nuraida, drg., M.Kes.
5. Dr. Djazuly Chalidyanto, S.KM., M.ARS.

PERSETUJUAN

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Kesehatan (M.Kes.)
Minat Studi Manajemen Pemasaran dan Keuangan Pelayanan Kesehatan
Program Studi Administrasi dan Kebijakan Kesehatan
Fakultas Kesehatan Masyarakat
Universitas Airlangga

Oleh:

ISMATUT THOBIBAH
NIM 101814453027

Menyetujui,

Surabaya, 27 Januari 2021

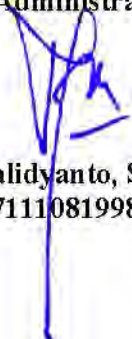
Pembimbing Ketua


Dr. Ernawaty, drg., M.Kes.
NIP 196604201992032002

Pembimbing


Dr. Ratna Dwi Wulandari, S.KM., M.Kes.
NIP 197510181999032002

Mengetahui,
Koordinator Program Studi Administrasi dan Kebijakan Kesehatan


Dr. Djazuly Chalidyanto, S.KM., M.ARS.
NIP 197111081998021001

PERNYATAAN ORISINALITAS

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : Ismatut Thobibah.
NIM : 101814453027
Program Studi : Administrasi dan Kebijakan Kesehatan
Minat Studi : Manajemen Pemasaran dan Keuangan Pelayanan
Kesehatan
Angkatan : 2018
Jenjang : Magister

menyatakan bahwa saya tidak akan melakukan kegiatan plagiat dalam penulisan tesis saya yang berjudul:

***CONSTRAINT ANALYSIS PADA FLEKSIBILITAS PENGELOLAAN
ANGGARAN PUSKESMAS BLUD DI KABUPATEN LAMONGAN***

Apabila suatu saat nanti terbukti saya melakukan tindakan plagiat, maka saya akan menerima sanksi yang telah ditetapkan.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya.

Surabaya, 27 januari 2021



Ismatut Thobibah

KATA PENGANTAR

Puji Syukur kehadiran Allah SWT atas segala karunia dan hidayah-NYA penyusunan tesis yang berjudul “**Constraint Analysis pada Fleksibilitas Pengelolaan Anggaran Puskesmas BLUD di Kabupaten Lamongan**” ini dapat diselesaikan.

Tesis ini bertujuan untuk menganalisis kendala (*constraint*) pada fleksibilitas pengelolaan anggaran Puskesmas BLUD di Kabupaten Lamongan berdasarkan *Theory of Coinstraint* (TOC). Hasil penelitian ini digunakan untuk menyusun rekomendasi baik untuk Puskesmas maupun Dinas Kesehatan dalam upaya meningkatkan fleksibilitas pengelolaan anggaran Puskesmas BLUD.

Peneliti menyadari bahwa penulisan tesis ini dapat terselesaikan atas dukungan banyak pihak. Ucapan terima kasih saya sampaikan kepada yang terhormat Dr. Ernawaty, drg., M.Kes selaku pembimbing ketua yang banyak meluangkan waktu dan dengan kesabarannya memberikan bimbingan, motivasi dan saran hingga tesis ini terselesaikan dengan baik. Ucapan terima kasih juga saya sampaikan kepada Dr. Ratna Dwi Wulandari, S.KM., M.Kes. selaku pembimbing kedua yang telah memberikan bimbingan dan arahan secara rinci demi kesempurnaan tesis ini. Ucapan terima kasih juga saya sampaikan kepada seluruh dosen dan sekretariat Fakultas Kesehatan Masyarakat yang telah memberikan arahan, saran, masukan, motivasi dan semangat sehingga saya dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik.

Dengan terselesaikannya tesis ini, saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Rektor Universitas Airlangga, Prof. Dr. Moh. Nasih, S.E., M.T., Ak.
2. Dekan Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Airlangga, Dr. Santi Martini, dr., M.Kes.;
3. Koordinator Program Studi, Dr. Djazuly Chalidyanto, S.KM., M.ARS.;
4. Ketua Minat Studi Manajemen Pemasaran dan Keuangan Pelayanan Kesehatan, Dr. Ernawaty, drg., M. Kes.;
5. Ketua Penguji Prof. Dr. Stefanus Supriyanto, dr., M.S. beserta anggota penguji Dr. Ernawaty, drg., M.Kes.; Dr. Ratna Dwi Wulandari, S.KM., M.Kes.; Dr. Thinni Nurul R., Dra.Ec., M.Kes.; Dr. Djazuly Chalidyanto, S.KM., M.ARS.; Fida Nuraida, drg., M.Kes.;
6. Seluruh dosen pengajar di Program Studi Administrasi dan Kebijakan Kesehatan Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Airlangga yang telah memberikan ilmu, membimbing dan memberikan motivasi kepada saya sehingga saya bisa menyelesaikan pendidikan di Program Studi Administrasi dan Kebijakan Kesehatan dengan minat studi yang saya ambil yaitu Manajemen Pemasaran dan Keuangan Pelayanan Kesehatan.
7. Seluruh staf administrasi Program Studi Administrasi dan Kebijakan Kesehatan Fakultas Kesehatan Masyarakat yaitu Kukuh Yanuaristanto, S.E.; Ade Mira Sari, S.K.M dan Husni Kurnia Nurhasim, S.Si. yang dengan kesabaran dan ketelatenannya telah membantu selama proses awal pendidikan hingga saya menyelesaikan tesis ini.
8. Kepala Dinas Kesehatan Lamongan. Dr. Taufiq Hidayat.yang telah memberikan ijin untuk penelitian di seluruh Puskesmas di Kabupaten Lamongan

9. Kasubag Keuangan Dinas Kesehatan Lamongan Lilys Sri Lestari, S.Sos, MM.yang memberikan data yang diperlukan untuk penelitian, selalu memberikan motivasi untuk menyelesaikan tesis ini
10. Kabid Kesmas Dinas kesehatan Lamongan yang memberikan support
11. Kabid Yankes Dinas Kesehatan Lamongan yang memberikan support.
12. Seluruh Kepala Puskesmas dan tim BLUD Puskesmas dan Dinas Kesehatan di Kabupaten Lamongan yang telah meluangkan waktunya untuk berpartisipasi dalam penelitian ini.
13. Seluruh staf Puskesmas Glagah yang selalu memberi motivasi dan support dalam menyelesaikan tesis ini
14. Suami H. Moch Nanang Zamroni, SE., Ibu, anak – anak saya Faiq Al-Fawwaz dan Dewi Sekardadu Ar-ramadhani yang selalu memberikan support dalam menyelesaikan tesis ini.
15. Adik saya Hakimul Batih, S.T., M.T., Ph.D. yang telah memberikan motivasi, tenaga dan pikiran dalam menyelesaikan tesis ini.
16. Teman kuliah di Minat Studi Manajemen Pemasaran dan Keuangan Pelayanan Kesehatan Angkatan 2018 yang telah menjadi keluarga, teman dan sahabat terbaik selama kuliah hingga terselesaikannya tesis ini.
17. Semua pihak yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu telah berpartisipasi dalam menyelesaikan tesis ini

Demikian kata pengantar ini saya sampaikan, semoga hasil penelitian yang telah saya lakukan bisa memberi manfaat bagi bidang keilmuan di ruang lingkup Manajemen Pemasaran dan Keuangan Pelayanan Kesehatan, bagi para pembaca dan peneliti selanjutnya.

Surabaya, 27 Januari 2021

Penulis

SUMMARY

**Constraint Analysis on the Flexibility of BLUD Public Health Center's
Budget Management in Lamongan District**

The Regulation of Regent (*Perbup*) Number 2 of 2019 on the Policy of Regional Public Service Agency (*Badan Layanan Umum Daerah/ BLUD*) of the Public Health Center in Lamongan District was the governance reference of BLUD implementation. However, this *Perbup* was not entirely implemented. Results of the initial survey indicated that financial perform was the most incomplete aspect compared to the other aspects. Most of the respondents (63.64%) did not do this aspect in the *Perbup*. This showed that there were constraints in the financial performance aspect implementation. It was assumed that the constraints referred to the flexibility on the budget management.

This research was done using Constraint Analysis, chosen as the research method to identify factors affecting the flexibility of budget management for input and process variables. The input variable covered the policy of BLUD Public Health Center, Public Health Center institution, and Health Agency. Public Health Center included several factors, those are staff, facilities and infrastructure completeness, as well as the staff's compliance in implementing the Standard Operating Procedure (SOP). Staff factor included knowledge, behavior, capability, and workload. The Health Agency included factors of staff and BLUD technical team's compliance in implementing the SOP. Process Variable included factors of Public Health Center, Health Agency, and Coordination between Public Health Center, Agency, Health and Regional Government. This research was conducted using observational analysis through cross-sectional design, which was by collecting data simultaneously at one certain period and at once collection. Primary and secondary data collection was conducted on 32 Public Health Centers from total of 33 Public Health Centers in Lamongan District. *Focus Group Discussion* (FGD) was then also used to determine the constraints and to dig the recommendations suggested.

Research results showed that constraints on the input variable included; (1) the lack of BLUD team's knowledge concerning the Regulation of Ministry of Home Affairs (*Permendagri*) Number 79 of 2018 and *Perbup* Lamongan Number 2 of 2019, (2) absence of room for BLUD team, (3) the lack of Health Agency team compliance in implementing the SOP, and (4) the absence of printer at the room of the Public Health Center Chief. During the process stage, constraints were identified on (1) the lack of coordination among the Public Health Center, Health Agency, and Regional Government (21,9 %), (2) Public Health Center did not have the position as certified Commitment Maker Officer (*Pejabat Pembuat Komitmen/ PPK*) in managing goods and service (21.9%), (3) Public Health Center did not do any cooperation (37.2 %), (4) Public Health Center did not manage debts (31.2%), and (5) Public Health Center did not do short-term investment (46.9%). Furthermore, factors causing the constraints were determined based on their priorities using CARL (*Constraint, Accessibility Readiness, and Leverage*) method

by giving score at the range of 1 – 5 for each factor causing the constraints. Based on the CARL score, the higher the score, the bigger the problem.

Recommendations that can be provided based on the research results can be categorized into two, those were recommendation for the Public Health Center and the recommendation for the Health Agency. The recommendation for the Public Health Center covered (1) training officer should report the training results to the chief of Public Health Center, to be socialized to all public health center staffs, (2) Public Health Center should socialize the BLUD policy to all staffs sustainably, (3) Public Health Center should directly consult to BLUD consultant at Health Agency regarding the cooperation procedure, debts procedure, and short-term investment procedure periodically, (4) Public Health Center should proposed additional BLUD staff who is paid from BLUD budget according to the analysis of Public Health Center staff's workload, (5) Public Health Center which did not have space for BLUD team should utilize meeting room/ hall for BLUD team working space, (6) Public Health Center should provide printer at the Chief of Public Health Center room by utilizing the existing printer. Meanwhile, the recommendation provided to the Health Agency are (1) Health Agency should provide BLUD training to the chief of Public Health Center, (2) The Health Agency should schedule a meeting between the Puskesmas, Health Agency and the local Government, (3) Health Agency should conduct training of goods procurement periodically, (4) Health Agency should divide the certified officers of goods and service procurement to all Public Health Centers, (5) Health Agency facilitated consultation by BLUD consultant regarding the cooperation procedure, debts procedure, and investment procedure, periodically, (6) Health Agency should consider to add BLUD team of Health Agency and improve the quality of the existing BLUD team by participating in trainings, (7) Health Agency should provide SP3B and SP2B documents that have been legalized by PPKD to the Public Health Center every month.

RINGKASAN

***Constraint Analysis* pada Feksibilitas Pengelolaan Anggaran Puskesmas BLUD di Kabupaten Lamongan**

Peraturan Bupati Lamongan Nomor 2 tahun 2019 tentang Kebijakan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Puskesmas Kabupaten Lamongan adalah rujukan tata kelola pelaksanaan BLUD. Namun, dalam pelaksanaannya, Perbup tersebut tidak sepenuhnya dilaksanakan. Survei awal menunjukkan bahwa kinerja keuangan adalah unsur dalam Perbup yang paling banyak tidak dijalankan jika dibandingkan dengan unsur yang lain. Mayoritas responden (63,64%) tidak menjalankan unsur dalam Perbup tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat kendala (*constraint*) dalam pelaksanaan unsur kinerja keuangan tersebut. Dapat diduga bahwa kendala yang dimaksud adalah pada fleksibilitas pengelolaan anggaran.

Penelitian ini menggunakan *Constraint Analysis* sebagai metode untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi fleksibilitas pengelolaan anggaran untuk variabel input dan proses. Variabel input meliputi kebijakan BLUD Puskesmas, institusi Puskesmas, dan Dinas Kesehatan. Puskesmas meliputi beberapa faktor yaitu: petugas, kelengkapan sarana dan prasarana serta kepatuhan petugas dalam menjalankan *Standard Operating Procedure* (SOP). Faktor petugas meliputi pengetahuan, sikap, kemampuan, dan beban kerja. Dinas Kesehatan meliputi faktor: petugas dan kepatuhan tim teknis BLUD dalam menjalankan SOP. Faktor petugas meliputi pengetahuan, sikap, kemampuan dan beban kerja. Variabel Proses meliputi faktor: Puskesmas, Dinas kesehatan dan Koordinasi antara Puskesmas, Dinas, Kesehatan dan Pemda. Jenis penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah analitik observasional dengan rancang bangun *cross sectional* yaitu dengan pengambilan data yang dilakukan dalam satu priode tertentu secara bersamaan dan sekali pengambilan. Pengumpulan data primer dan skunder dilakukan terhadap 32 Puskesmas dari total 33 Puskesmas yang ada di Kabupaten Lamongan. *Focus Group Discussion* (FGD) kemudian dilakukan untuk menentukan *constraint* dan menggali usulan rekomendasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa *constraint* pada variabel Input meliputi: (1) kurangnya pengetahuan tim BLUD tentang Permendagri Nomor 79 tahun 2018 dan Perbup Lamongan Nomor 2 tahun 2019, (2) tidak adanya ruang untuk tim BLUD, (3) Kurang patuhnya tim Dinas Kesehatan dalam menjalankan SOP, (4) tidak adanya printer di ruang Kepala Puskesmas. Pada tahapan proses, *constraint* yang diidentifikasi meliputi: (1) kurangnya koordinasi antara Puskesmas, Dinas Kesehatan dan Pemda (21,9 %). (2) Puskesmas tidak memiliki Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) bersertifikat untuk pengelolaan barang dan jasa (21,9%), (3) Puskesmas tidak melakukan kerjasama (37,2 %), (4) Puskesmas tidak melakukan pengelolaan hutang (31,2%), (5) Puskesmas tidak melakukan investasi jangka pendek (46,9 %). Setelah itu, faktor penyebab *constraint* ditentukan prioritasnya Dengan menggunakan metode CARL (*Constraint, Aecessibility Readiness, and Leverage*) dengan memberikan skor 1 – 5 untuk setiap faktor

penyebab *constraint* tersebut. Berdasarkan skor CARL, semakin besar skor menunjukkan semakin besar masalahnya.

Rekomendasi yang dapat diberikan oleh penelitian dapat dikategorikan menjadi dua yaitu rekomendasi untuk Puskesmas dan rekomendasi untuk Dinas Kesehatan. Rekomendasi untuk Puskesmas meliputi : (1) Petugas pelatihan sebaiknya melaporkan hasil pelatihan ke kepala Puskesmas, untuk selanjutnya dilakukan sosialisasi ke seluruh staf puskesmas, (2) Puskesmas sebaiknya melakukan sosialisasi kebijakan BLUD kepada seluruh staf secara berkelanjutan, (3) Puskesmas sebaiknya melakukan konsultasi langsung ke konsultan BLUD di Dinas kesehatan tentang prosedur kerja sama, prosedur utang/piutang dan prosedur investasi jangka pendek secara berkala, (4) Puskesmas sebaiknya mengusulkan penambahan pegawai BLUD yang di gaji dari anggaran BLUD (5) Bagi Puskesmas yang belum memiliki ruang untuk tim BLUD sebaiknya memanfaatkan ruang pertemuan/aula untuk dijadikan tempat kerja tim BLUD, (6) Puskesmas sebaiknya menyediakan printer di ruang Kepala Puskesmas dengan memanfaatkan printer yang ada. Sedangkan rekomendasi untuk Dinas Kesehatan : (1) Dinas kesehatan sebaiknya mengadakan pelatihan BLUD untuk Kepala Puskesmas, (2) Dinas Kesehatan sebaiknya membuat jadwal pertemuan antara Puskesmas, Dinas Kesehatan dan Pemda, (3) Dinas Kesehatan sebaiknya mengadakan pelatihan pengadaan barang secara berkala, (4) Dinas kesehatan sebaiknya membagi tenaga pengadaan barang dan jasa yang bersertifikat ke semua Puskesmas, (5) Dinas kesehatan sebaiknya memfasilitasi konsultasi oleh konsultan BLUD tentang prosedur kerja sama, prosedur hutang, prosedur investasi secara berkala, (6) Dinas kesehatan sebaiknya mempertimbangkan untuk menambah tim BLUD Dinas kesehatan dan meningkatkan kualitas tim BLUD yang ada dengan mengikuti pelatihan-pelatihan, (7) Dinas Kesehatan sebaiknya memberikan dokumen SP3B dan SP2B yang sudah disahkan dari PPKD ke Puskesmas setiap bulan.