

BAB 1
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Saat ini Instansi Pelayanan Publik baik pemerintah maupun swasta sangat dituntut pelayanan yang prima, Menurut Oliver (1997) pelayanan pelanggan yang bermutu merupakan kunci sukses untuk membangun keberhasilan dan kepercayaan pelanggan, Sedangkan menurut Arisman (2016) pelayanan publik oleh aparatur pemerintah dewasa ini masih banyak dijumpai kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat, Hal ini ditandai dengan masih adanya berbagai keluhan masyarakat yang disampaikan melalui media masa, media elektronik, maupun media sosial yang pada akhirnya dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap aparatur maupun institusi yang bersangkutan.

Permenkes Nomor 43 tahun 2019 menyebutkan bahwa Pusat Kesehatan Masyarakat yang selanjutnya disebut Puskesmas adalah adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan upaya kesehatan masyarakat dan upaya kesehatan perseorangan tingkat pertama, dengan lebih mengutamakan upaya promotif dan preventif di wilayah kerjanya, Puskesmas sebagai salah satu institusi pelayanan publik memegang peranan penting bagi peningkatan derajat kesehatan masyarakat, Puskesmas dituntut untuk dapat melayani masyarakat, dapat berkembang dan mandiri serta mampu bersaing dan memberikan pelayanan yang bermutu dan terjangkau bagi masyarakat.

Menurut Adam et al (2017), Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) sebagai penyelenggara pelayanan publik dibidang kesehatan pada saat ini belum memenuhi harapan masyarakat, Administrasi yang berbelit-belit akibat kakunya birokrasi adalah salah satu hal yang sering dikeluhkan oleh masyarakat pada pelayanan public, Hal yang mendasari pelayanan publik masih belum memenuhi keinginan masyarakat penggunaanya adalah pola pengelolaan anggaran pada organisasi publik yang cenderung kaku.

Permendagri Nomor 79 tahun 2018 menyebutkan bahwa Badan Layanan Umum Daerah yang selanjutnya disingkat 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.

Puskesmas dengan status BLUD seperti yang tertuang dalam Permendagri No.79/2018 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah, diberikan keleluasaan dalam konteks mengelola layanan kesehatan baik dari sisi Sumber Daya Manusia (SDM) hingga penganggaran. Menurut Triprasetya et al (2014), Puskesmas akan mengelola sendiri keuangannya, tanpa memiliki ketergantungan operasional kepada Pemerintah Daerah (PEMDA) Melalui konsep pola pengelolaan keuangan BLUD ini, Puskesmas diharapkan dapat meningkatkan profesionalisme, *entrepreneurship*, transparansi, dan akuntabilitas dalam rangka pelayanan publik, sesuai dengan tiga pilar yang diharapkan dari pelaksanaan Pola Pengelolaan Keuangan (PPK) BLUD ini, yaitu mempromosikan

peningkatan kinerja pelayanan publik, fleksibilitas pengelolaan keuangan dan tata kelola yang baik.

Dinas Kesehatan Kabupaten Lamongan mengembangkan Puskesmas menjadi BLUD, Pelaksanaan BLUD Puskesmas di Kabupaten Lamongan merupakan salah satu wujud nyata perhatian pemerintah terhadap masyarakat yang perlu diterapkan dengan baik oleh Puskesmas, Tentu saja dalam menetapkan BLUD tidak hanya didukung oleh pemerintah tetapi juga perlu dukungan oleh pihak internal Puskesmas dan peran serta masyarakat. Berdasarkan surat keputusan Bupati Lamongan Nomor 188/55/Kep/413.013/2018 tentang penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah pada 33 (tiga puluh tiga) Puskesmas di Kabupaten Lamongan pada tanggal 12 Februari 2018, maka seluruh Puskesmas di kabupaten Lamongan sudah berganti status menjadi BLUD. Dengan ditetapkannya Puskesmas sekabupaten Lamongan sebagai unit kerja Puskesmas yang menerapkan pola pengelolaan keuangan BLUD, maka untuk kelancaran pelaksanaan sebagai BLUD diperlukan Pola Tata Kelola BLUD yang tertuang dalam Peraturan Bupati Lamongan Nomor 2 tahun 2019 tentang Kebijakan BLUD Puskesmas Kabupaten Lamongan.

Survei awal telah dilakukan di seluruh Puskesmas Kabupaten Lamongan yaitu dengan cara membagikan kuesioner tentang pelaksanaan kebijakan BLUD menurut Perbup Lamongan Nomor 2 tahun 2019 tersebut kepada kepala puskesmas. Hasil survei menunjukkan bahwa persentase pelaksanaan unsur dalam Perbup lamongan Nomor 2 tahun 2019 ditunjukkan dalam Tabel 1.1 berikut

Tabel 1.1 Pendapat Kepala Puskesmas tentang Pelaksanaan Unsur-Unsur dalam Perbup Lamongan Nomor 2 tahun 2019

No	Unsur dalam Perbup	Implementasi	Pendapat Kepala Puskesmas				TOTAL	
			Puskesmas Yang Menjalankan		Puskesmas Yang Tidak Menjalankan			
			N	%	N	%	N	%
1	Perencanaan	Kesesuaian dokumen RSB dan RBA	30	90,91	3	9,09	33	100
2	Kinerja keuangan	Kinerja keuangan	12	36,36	21	63,64	33	100
3	Kinerja non keuangan	Kinerja non keuangan	20	60,61	13	39,39	33	100

Dari Tabel 1.1, dapat diketahui bahwa menurut pendapat kepala Puskesmas terdapat 63,64 % Puskesmas yang tidak melakukan Perbup Lamongan Nomor 2 tahun 2019 tentang Kebijakan BLUD Puskesmas pada unsur evaluasi kinerja keuangan, 39,39 % Puskesmas tidak melakukan evaluasi kinerja non keuangan. Tabel 1.1 menunjukkan bahwa kinerja keuangan adalah unsur dalam perbup yang paling banyak tidak dijalankan 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 tersebut. Dapat diduga bahwa kendala yang dimaksud adalah pada fleksibilitas pengelolaan anggaran pada puskesmas BLUD. Oleh karena itu, diperlukan kajian terhadap faktor yang berpengaruh terhadap fleksibilitas pengelolaan anggaran tersebut. Dalam penelitian ini, *Constraint Analysis* akan digunakan dalam mengidentifikasi faktor tersebut.

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 (Pasal 1 ayat 7 Perbup Lamongan Nomor 2 tahun 2019).

Fleksibilitas adalah keleluasaan dalam pola pengelolaan keuangan dengan menerapkan praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan layanan kepada masyarakat tanpa mencari keuntungan dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa (Pasal 1 ayat 8 perbup lamongan Nomor 2 tahun 2019).

Kriteria fleksibilitas anggaran BLUD menurut Permendagri Nomor 79 tahun 2018 adalah:

1. Pengelolaan pendapatan dan biaya
2. Pengelolaan belanja
3. Pengadaan barang dan/atau jasa
4. Pengelolaan utang dan piutang
5. Pengelolaan tarif
6. Pengelolaan SDM
7. Pengelolaan kerja sama
8. Pengelolaan investasi
9. Pengelolaan remunerasi
10. Pengelolaan SiLPA dan defisit.

Salah satu indikator fleksibilitas anggaran BLUD Puskesmas adalah pengelolaan SiLPA, Menurut Perbup Lamongan Nomor 2 tahun 2019 tentang kebijakan BLUD Puskesmas, SiLPA BLUD Puskesmas merupakan selisih lebih

antara realisasi penerimaan dan pengeluaran dalam satu tahun anggaran (Pasal 85 ayat 1 Perbup Lamongan Nomor 2 tahun 2019). SiLPA BLUD Puskesmas dapat digunakan dalam tahun anggaran berikutnya kecuali atas perintah Bupati disetorkan sebagian atau seluruhnya ke kas daerah dengan mempertimbangkan posisi liquiditas dan rencana pengeluaran BLUD Puskesmas Pasal 85 ayat 3 Perbup Lamongan Nomor 2 tahun 2019). Pada tahun 2019 tidak ada perintah Bupati Lamongan untuk menyetorkan SiLPA ke kas daerah (wawancara dengan bendahara Dinas Kesehatan bulan Mei 2020)

Pemanfaatan SiLPA dalam tahun anggaran berikutnya, apabila dalam kondisi mendesak dapat dilaksanakan mendahului perubahan APBD (Pasal 85 ayat 7 Perbup Lamongan Nomor 2 tahun 2019),

Kriteria kondisi mendesak mencakup:

- a. Program dan kegiatan pelayanan masyarakat yang anggarannya belum tersedia atau belum cukup anggarannya pada tahun anggaran berjalan.
- b. Keperluan mendesak lainnya yang apabila ditunda akan menimbulkan kerugian yang lebih besar lagi bagi Pemerintah daerah dan masyarakat (Pasal 85 ayat 8 Perbup Lamongan nomor 2 tahun 2019).

Menurut pasal 59 Perbup Lamongan Nomor 2 tahun 2019, sumber pendapatan di Puskesmas meliputi: Jasa layanan, hibah, hasil kerjasama dengan pihak lain, APBD, lain-lain pendapatan yang sah.

Pendapatan dari sumber jasa layanan disebut pendapatan fungsional. Pendapatan fungsional berasal dari JKN dan retribusi. Pendapatan Puskesmas yang bersumber dari APBD berasal dari BOK (Permenkes nomor 3 tahun 2019 tentang

petunjuk teknis penggunaan dana alokasi khusus non fisik bidang kesehatan), RIG (Keputusan Bupati Lamongan Nomor 188/566/Kep/413.013/2012 tentang pemberian rawat inap kelas III gratis di Kabupaten Lamongan) dan RJG (Perbup Lamongan Nomor 26 tahun 2019 tentang pelayanan rawat jalan gratis berkualitas yang dibiayai pemerintah kabupaten Lamongan). Dana BOK, RIG dan RJG digunakan tanpa sisa sesuai juknis.

Hibah yang diterima Puskesmas selama ini dalam bentuk alat kesehatan (Wawancara dengan bagian pengadaan Alkes Dinas Kesehatan pada Bulan Mei Tahun 2020). Pendapatan Puskesmas yang berasal dari kerjasama dan pendapatan lain yang sah selama ini belum ada (Wawancara dengan bendahara Dinas Kesehatan bulan Mei tahun 2020).

Pendapatan Puskesmas yang bisa surplus atau defisit bersumber dari JKN dan retribusi. Apabila terjadi surplus maka dana tersebut akan menjadi SiLPA. Pemanfaatan SiLPA tahun 2018 belum bisa dilakukan sebelum PAK pada semester satu tahun 2019 di Puskesmas Kabupaten Lamongan. Hal ini bisa dilihat dari Tabel 1.2 berikut.

PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Tabel 1.2 Sisa Kas BLUD Puskesmas di Kabupaten Lamongan Per Januari s/d Juni 2019

NO	PUSKESMAS	SALDO REKENING KORAN 2018	PENDAPATAN (JKN + RETRIBUSI)	PENGELUAHAN (JKN + RETRIBUSI)	SISA KAS			KETERANGAN
					JKN	RETRIBUSI	Giro dll	Menggunakan Dana SiLPA sebelum PAK
1	LAMONGAN	1,316,363,231	3,041,706,405	1,412,937,754	205,665,914	106,739,506	15,402,020	
2	DEKET	160,841,716	1,349,655,191	900,585,206	274,500,836	13,727,433	2,381,346	
3	TURI	567,894,639	2,365,045,674	1,440,610,396	329,682,496	26,858,143	5,547,702	
4	TIKUNG	252,188,656	1,332,141,544	975,012,918	104,898,933	41,037	2,475,295	
5	DERMOLEMAH BANG	95,206,925	887,908,592	641,846,309	145,781,997	5,073,361	1,489,233	
6	KEM BANGBAHU	553,919,539	2,108,598,503	1,162,621,794	344,387,506	47,669,664	5,476,402	
7	DRADAH	171,848,503	1,325,728,024	947,575,396	184,768,825	21,535,300	2,708,068	
8	SUKODADI	468,244,497	1,948,541,960	1,264,252,042	222,172,927	(6,127,506)	4,664,970	√
9	SUMBERAJI	409,460,303	1,122,452,893	521,095,065	178,749,404	13,148,121	3,575,855	
10	PUCUK	536,439,602	1,935,114,223	1,215,009,271	190,414,113	(6,748,763)	4,600,573	√
11	SEKARAN	188,983,065	1,492,139,290	1,093,586,214	193,843,111	15,726,900	2,073,323	
12	MADURAN	498,267,334	1,472,663,768	877,463,381	76,176,353	20,756,700	3,325,322	
13	KARANGGENEN	467,503,620	2,096,263,224	1,218,378,102	359,371,247	51,010,255	5,245,788	
14	BABAT	471,550,443	2,218,245,754	1,580,914,885	133,346,357	32,434,069	4,840,657	
15	MOROPELANG	268,536,593	1,299,886,676	900,008,785	90,354,769	40,986,529	2,248,522	
16	KEDUNG PRING	442,311,989	1,900,780,034	1,533,531,397	(114,264,452)	39,201,100	3,168,480	√
17	MODO	206,335,839	1,205,656,271	795,940,338	188,951,154	14,428,940	2,422,576	
18	KARANG PILANG	44,798,079	628,841,796	477,540,961	89,704,573	16,798,183	1,044,575	

PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

NO	PUSKESMAS	SALDO REKENING KORAN 2018	PENDAPATAN (JKN + RETRIBUSI)	PENGELUARAN (JKN + RETRIBUSI)	SISA KAS			KETERANGAN
					JKN	RETRIBUSI	Giro dll	Menggunakan Dana SiLPA sebelum PAK
19	SUGIO	289,773,196	2,523,669,867	1,973,701,379	225,157,876	35,037,416	3,550,251	
20	NGIMBANG	322,510,649	1,773,743,666	1,230,059,557	178,763,906	42,409,554	3,405,477	
21	BLULUK	202,962,564	772,030,426	455,912,517	89,124,430	24,030,915	2,077,699	
22	SUKORAME	199,912,023	1,010,558,548	657,808,605	125,221,543	27,616,377	1,853,547	
23	SAMBENG	891,309,441	2,354,767,499	1,102,476,555	336,685,003	24,296,500	10,758,623	
24	MANTUP	616,131,912	2,621,583,608	2,199,589,569	(241,130,468)	46,992,595	3,232,751	√
25	KARANG BINANGUN	363,137,357	1,697,634,049	1,206,922,226	113,051,367	14,523,099	3,653,767	
26	GLAGAH	363,186,821	1,478,678,077	1,119,853,945	(13,801,558)	9,438,869	2,473,599	√
27	KALITENGAH	682,690,239	1,993,462,078	1,066,899,256	200,633,057	43,239,526	6,788,434	
28	PACIRAN	231,614,764	1,499,414,237	968,917,135	247,366,248	51,516,090	2,867,607	
29	PAYAMAN	269,336,024	925,530,499	757,157,904	(129,928,929)	28,965,500	1,950,885	√
30	TLOGOSADANG	195,713,918	616,348,564	531,271,755	(100,714,609)	(9,922,500)	783,532	√
31	BRONDONG	789,384,676	2,122,923,588	1,216,713,427	100,273,685	16,551,800	5,124,328	
32	LAREN	242,761,143	1,328,841,724	965,060,561	82,349,345	38,670,675	2,848,151	
33	KARANG KEMBANG	449,664,187	1,023,676,943	457,851,544	99,516,109	16,645,103	3,236,665	

Sumber: Laporan semester 1 tahun 2019 Dinas Kesehatan Kabupeten Lamongan.

Dari Tabel 1.2 dapat diketahui bahwa terdapat tiga Puskesmas mengeluarkan belanja retribusi lebih besar dari pendapatan retribusi dan empat Puskesmas mengeluarkan belanja Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) lebih besar dari pendapatan JKN, Hal ini menunjukkan bahwa Puskesmas tersebut menggunakan dana SiLPA Tahun 2018, padahal menurut Bendahara Dinas Kesehatan Kabupaten Lamongan, uang SiLPA ini baru boleh digunakan setelah PAK.

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 (Pasal 1 ayat 7 Perbup Lamongan Nomor 2 tahun 2019).

Fleksibilitas adalah keleluasaan dalam pola pengelolaan keuangan dengan menerapkan praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan layanan kepada masyarakat tanpa mencari keuntungan dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa (Pasal 1 ayat 8 perbup lamongan Nomor 2 tahun 2019).

Kriteria fleksibilitas pengelolaan anggaran BLUD menurut Permendagri Nomor 79 tahun 2018 dan Perbup Lamongsn nomor 2 tahun 2019 adalah:

1. Pengelolaan pendapatan dan biaya
2. Pengelolaan belanja
3. Pengadaan barang dan/atau jasa
4. Pengelolaan utang dan piutang

5. Pengelolaan tarif
6. Pengelolaan SDM
7. Pengelolaan kerja sama
8. Pengelolaan investasi
9. Pengelolaan remunerasi
10. Pengelolaan SiLPAdan defisit.

Untuk mengetahui berjalan atau tidaknya suatu program, maka perlu dilakukan penilaian terhadap program tersebut. Begitu juga halnya dengan pelaksanaan fleksibilitas pengelolaan anggaran puskesmas BLUD. Penilaian juga berfungsi untuk mengetahui dan mencari faktor-faktor pendukung dan penyebab berjalan atau tidaknya suatu program. Salah satu metode yang dapat digunakan untuk mencari faktor tidak berjalannya suatu program adalah dengan menggunakan *Theory of Constraint (TOC)*.

Theory of Constraint atau juga dikenal dengan TOC merupakan sebuah filosofi manajemen yang dikembangkan oleh Dr. Eliyahu M. Goldrat sejak tahun 1980-an. Menurut Mulyono (2018), TOC dilatarbelakangi oleh pemahaman bahwa di dalam suatu sistem pasti terdapat beberapa masalah atau kendala (*constraint*) yang apabila kendala tersebut diselesaikan maka kinerja dari sistem akan meningkat. Pada kenyataannya, sumber daya yang dapat digunakan untuk mengatasi setiap permasalahan pada suatu sistem adalah terbatas. Berdasarkan prinsip Pareto (80/20 rules), pemanfaatan sumber daya yang terbatas dapat dilakukan dengan fokus pada faktor yang memiliki pengaruh terbesar pada kinerja

dari sistem. Pada TOC, faktor kunci yang mempengaruhi kinerja dari suatu sistem tersebut adalah *Constraint*

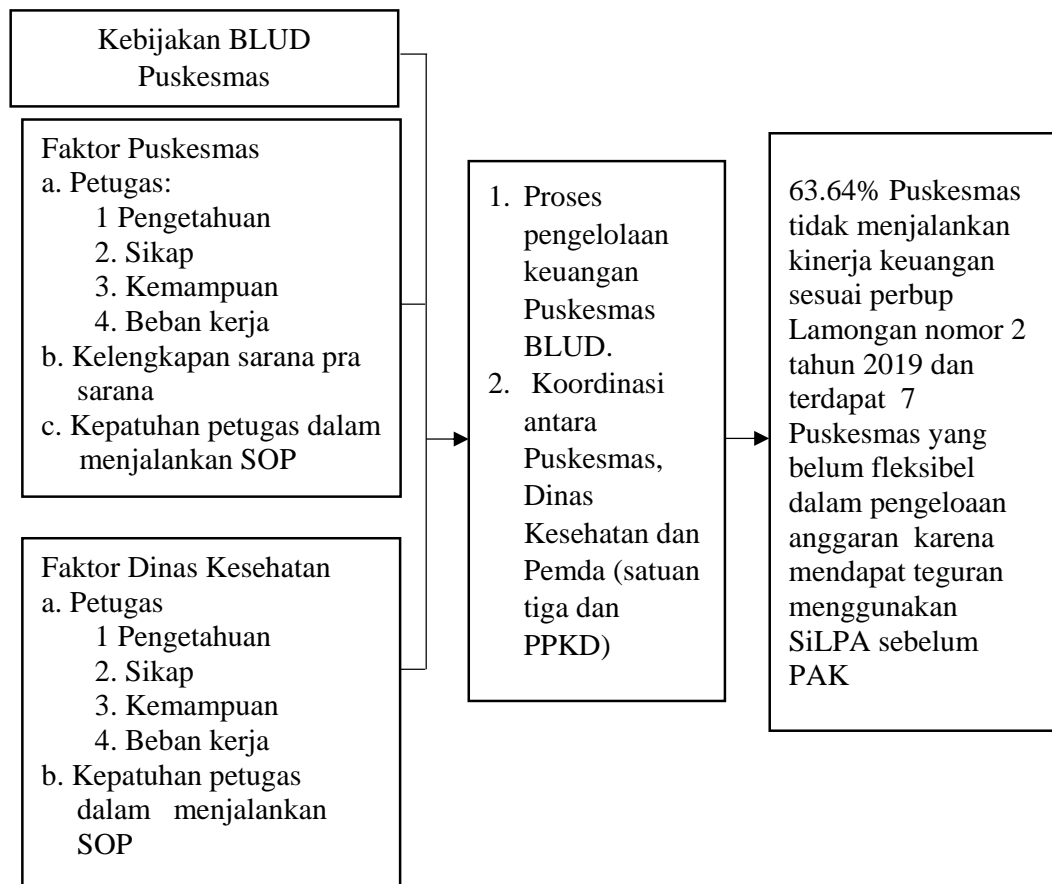
Menurut Goldratt (2010), *constraint* atau kendala merupakan segala hal yang membatasi sistem, baik organisasi ataupun perusahaan dalam mencapai tujuan organisasi. TOC menganggap kendala sebagai pembuka jalan dimana sisa sistem harus dikelola. Menurut Goop et al (2010), pengelolaan keseluruhan sistem sesuai kendala pada sistem akan mencapai alur yang stabil.

Seperti sudah dijelaskan sebelumnya, studi pendahuluan dilakukan dengan melaksanakan survei pendapat Kepala Puskesmas dan *me-review* laporan Dinas Kesehatan Kabupaten Lamongan semester 1 tahun 2019. Hasil Studi menunjukkan bahwa terdapat fakta tidak dilaksanakannya Perbup Lamongan Nomor 2 tahun 2019 tentang Kebijakan BLUD UPT Puskesmas pada unsur: evaluasi kinerja keuangan 63,64 %, kinerja non keuangan 39,39 %, serta terdapat 7 Puskesmas yang mendapat teguran karena menggunakan dana SiLPA sebelum PAK. Hal ini menunjukkan bahwa unsur kinerja keuangan, khususnya fleksibilitas pengelolaan anggaran adalah faktor yang perlu dikaji lebih lanjut.

Jadi masalah yang diambil pada penelitian ini adalah 63.64% Puskesmas tidak menjalankan kinerja keuangan sesuai perbup Lamongan nomor 2 tahun 2019 dan terdapat 7 Puskesmas yang belum fleksibel dalam pengeloaan anggaran karena mendapat teguran menggunakan SiLPA sebelum PAK.

1.2 Kajian Masalah

Beberapa faktor yang diidentifikasi menjadi faktor penentu pelaksanaan fleksibilitas pengelolaan anggaran dapat digolongkan menjadi: faktor kebijakan, faktor Puskesmas, dan faktor Dinas Kesehatan. Penyebab dari masalah yang diangkat pada penelitian ini disajikan pada gambar berikut.



Gambar 1.1 Kajian Masalah

Kajian masalah diatas menggambarkan bahwa pelaksanaan fleksibilitas anggaran Puskesmas BLUD Kabupaten Lamongan dipengaruhi oleh faktor-faktor yang akan dijelaskan berikut ini

I. Kebijakan BLUD Puskesmas

Kebijakan yang mengatur tentang BLUD Puskesmas: Permendagri Nomor 79 tahun 2018 tentang badan layanan Umum Daerah, Perbup Lamongan Nomor 2 tahun 2019 tentang Kebijakan badan layanan Umum Daerah Unit Pelaksana Teknis Pusat Kesehatan Masyarakat Kabupaten Lamongan dan Perbup Lamongan Nomor 73 tahun 2019 tentang Sistem dan Prosedur pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Pusat kesehatan Masyarakat kabupaten Lamongan. Untuk mendukung pelaksanaan BLUD Puskesmas telah diterbitkan turunan dari kebijakan yang ada meliputi SK Bupati dan SK Kepala Puskesmas. Kebijakan yang baru berjalan 1 tahun ini dimungkinkan mempengaruhi pelaksanaan fleksibilitas pengelolaan anggaran Puskesmas BLUD di Kabupaten Lamongan.

II. Faktor Puskesmas

a. Petugas

1. Pengetahuan

Pengetahuan tim BLUD Puskesmas tentang fleksibilitas pengelolaan anggaran menurut Perbup Lamongan nomor 2 tahun 2019 tentang BLUD Puskesmas Kabupaten Lamongan saat ini dirasa masih kurang sehingga dimungkinkan mempengaruhi pelaksanaan fleksibilitas pengelolaan anggaran menurut Perbup Lamongan Nomor 2 tahun 2019 tersebut.

2. Sikap

Sikap tim BLUD Puskesmas terhadap pelaksanaan fleksibilitas pengelolaan anggaran menurut Perbup Lamongan nomor 2 tahun 2019 tentang BLUD Puskesmas Kabupaten Lamongan dimungkinkan berpengaruh terhadap

pelaksanaan fleksibilitas pengelolaan anggaran menurut Perbup Lamongan nomor 2 tahun 2019 tersebut.

3. Kemampuan

Kemampuan tim BLUD Puskesmas Puskesmas juga dimungkinkan berpengaruh terhadap pelaksanaan fleksibilitas pengelolaan anggaran menurut Perbup Lamongan nomor 2 tahun 2019 tentang BLUD Puskesmas Kabupaten Lamongan.

4. Beban Kerja

Beban kerja berhubungan dengan ketersediaan SDM di Puskesmas. Jika jumlah petugas di Puskesmas tidak mencukupi kebutuhan di Puskesmas, tim BLUD sering merangkap tugas menjadi pemegang program, hal ini dimungkinkan akan mengganggu pelaksanaan fleksibilitas pengelolaan anggaran menurut Perbup Lamongan Nomor 2 tahun 2019 tentang kebijakan BLUD Puskesmas.

b. Kelengkapan Sarana Prasarana

Kelengkapan sarana prasarana harus dipenuhi oleh penyedia pelayanan untuk mendukung suatu program yang akan dilaksanakan. Sarana prasarana yang lengkap akan mendukung keberhasilan suatu program. Sarana prasarana yang kurang juga dimungkinkan bisa berpengaruh terhadap pelaksanaan fleksibilitas pengelolaan anggaran menurut Perbup nomor 2 tahun 2019 tentang kebijakan BLUD Puskesmas Kabupaten Lamongan.

c. Kepatuhan petugas dalam melaksanakan *Standard Operational Procedure (SOP)*

Menurut Jones (2013), *Standard Operational Procedure (SOP)* merupakan bagian dari peraturan tertulis yang membantu untuk mengontrol perilaku anggota

organisasi. SOP yang dimaksud pada penelitian ini adalah petunjuk teknis petugas BLUD Puskesmas. Petunjuk teknis ini termuat dalam Peraturan Bupati Lamongan nomor 73 tahun 2019 tentang Sistem dan Prosedur Pengelolaan Badan Layanan Umum daerah Pusat Kesehatan Masyarakat kabupaten Lamongan. Ketidakpatuhan petugas dalam menjalankan SOP yang sudah ada dimungkinkan dapat berpengaruh terhadap pelaksanaan fleksibilitas pengelolaan anggaran menurut Perbup Lamongan nomor 2 tahun 2019 tentang BLUD Puskesmas.

III. Faktor Dinas Kesehatan

a. Petugas

1. Pengetahuan

Pengetahuan petugas tim teknis BLUD Dinas Kesehatan terhadap fleksibilitas pengelolaan anggaran menurut Perbup Lamongan nomor 2 tahun 2019 tentang BLUD Puskesmas Kabupaten Lamongan dimungkinkan mempengaruhi pelaksanaan fleksibilitas pengelolaan anggaran menurut Perbup Lamongan Nomor 2 tahun 2019 tersebut.

2. Sikap

Sikap tim teknis BLUD Dinas Kesehatan terhadap pelaksanaan fleksibilitas pengelolaan anggaran menurut Perbup Lamongan nomor 2 tahun 2019 tentang kebijakan BLUD Puskesmas Kabupaten Lamongan dimungkinkan berpengaruh terhadap pelaksanaan fleksibilitas pengelolaan anggaran menurut Perbup Lamongan nomor 2 tahun 2019 tersebut.

3. Kemampuan

Kemampuan tim teknis BLUD Dinas Kesehatan dalam menerima informasi dari PPKD untuk disampaikan ke Puskesmas juga dimungkinkan berpengaruh terhadap pelaksanaan fleksibilitas pengelolaan anggaran menurut Perbup Lamongan nomor 2 tahun 2019 tentang BLUD Puskesmas Kabupaten Lamongan.

b. Kepatuhan tim teknis BLUD dalam melaksanakan *Standard Operational Procedure (SOP)*.

Menurut Jones (2013), *Standard Operational Procedure (SOP)* merupakan bagian dari peraturan tertulis yang membantu untuk mengontrol perilaku anggota organisasi. SOP yang dimaksud pada penelitian ini adalah petunjuk teknis petugas BLUD Dinas Kesehatan. Petunjuk teknis ini termuat dalam Peraturan Bupati Lamongan nomor 73 tahun 2019 tentang Sistem dan Prosedur Pengelolaan Badan Layanan Umum daerah Pusat Kesehatan Masyarakat kabupaten Lamongan. Ketidakpatuhan petugas dalam menjalankan SOP yang sudah ada dimungkinkan dapat berpengaruh terhadap fleksibilitas pengelolaan anggaran menurut Perbup Lamongan nomor 2 tahun 2019 tentang BLUD Puskesmas.

IV. Proses pengelolaan keuangan Puskesmas BLUD

Proses pengelolaan keuangan Puskesmas BLUD meliputi: pengelolaan pendapatan, pengelolaan belanja, pengelolaan pengadaan barang dan jasa, pengelolaan utang dan piutang, pengelolaan tarif, pengelolaan SDM, pengelolaan kerjasama, pengelolaan investasi, pengelolaan remunerasi dan pengelolaan SiLPA Puskesmas BLUD. Proses pengelolaan keuangan Puskesmas BLUD ini dimungkinkan dapat berpengaruh terhadap fleksibilitas pengelolaan anggaran menurut Perbup Lamongan nomor 2 tahun 2019 tentang BLUD Puskesmas.

V. Koordinasi antara Puskesmas, Dinas Kesehatan dan Pemda (satuan tiga dan PPKD)

Menurut (Supriyanto dan Damayanti, 2007) Koordinasi adalah proses komunikasi, integrasi, sinkronisasi dan simplikasi kegiatan-kegiatan pada unit kerja Puskesmas dengan mekanisme kerja sama tim agar tujuan Puskesmas dapat tercapai secara lebih efektif dan efisien.

Koordinasi yang dimaksud disini adalah komunikasi antara Puskesmas, Dinas Kesehatan dan Pemda (satuan tiga dan PPKD) dalam melaksanakan pengelolaan keuangan Puskesmas BLUD berupa pertemuan maupun komunikasi melalui group WA.

Puskesmas BLUD menyusun pelaporan dan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan (Pasal 108 Perbup lamongan No 2 tahun 2019 tentang Kebijakan BLUD Puskesmas). Seluruh laporan keuangan dilaporkan oleh kepala BLUD Puskesmas kepada Kepala Dinas Kesehatan setiap bulan tanpa menyertakan bukti transaksi (Pasal 109 Perbup lamongan No 2 tahun 2019 tentang Kebijakan BLUD Puskesmas).

Kepala BLUD Puskesmas setiap 6 (enam) bulan menyusun prognosis pendapatan, belanja dan pembiayaan BLUD Puskesmas berdasarkan realisasi pendapatan, belanja dan pembiayaan semester satu dan kemudian melaporkan ke Kepala Dinas Kesehatan, untuk selanjutnya Kepala Dinas Kesehatan mengkonsolidasikan prognosis pendapatan Puskesmas BLUD dan melaporkan kepada PPKD. (Pasal 110 Perbup lamongan No 2 tahun 2019 tentang Kebijakan BLUD Puskesmas). Kepala BLUD Puskesmas menyusun laporan keuangan

semesteran dan tahunan (Pasal 111 Perbup lamongan No 2 tahun 2019 tentang Kebijakan BLUD Puskesmas).

Koordinasi antara Puskesmas, Dinas Kesehatan dan Pemda (satuan tiga dan PPKD) sangat diperlukan baik dalam penyusunan laporan keuangan maupun dalam pelaksanaan fleksibilitas anggaran Puskesmas BLUD. Kurangnya koordinasi antara Puskesmas, Dinas Kesehatan dan Pemda (satuan tiga dan PPKD) dimungkinkan akan berpengaruh terhadap Fleksibilitas anggaran Puskesmas BLUD.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Kebijakan apa saja yang mendasari pelaksanaan BLUD Puskesmas di Kabupaten Lamongan.
2. Bagaimana karakteristik tim BLUD Puskesmas di Kabupaten Lamongan.
3. Bagaimana kelengkapan sarana dan prasarana pengelolaan anggaran BLUD di Puskesmas Kabupaten Lamongan.
4. Bagaimana kepatuhan tim BLUD Puskesmas dalam menjalankan SOP pengelolaan anggaran BLUD Puskesmas di Kabupaten Lamongan.
5. Bagaimana karakteristik tim BLUD Dinas Kesehatan di Kabupaten Lamongan.
6. Bagaimana fleksibilitas proses pengelolaan anggaran (pendapatan, belanja, pengadaan barang dan jasa, utang dan piutang, tarif, SDM, kerja sama, investasi, remunerasi dan SiLPA) Puskesmas BLUD.

7. Bagaimana koordinasi antara Puskesmas, Dinas Kesehatan dan Pemda (satuan 3 dan PPKD) dalam fleksibilitas pengelolaan anggaran Puskesmas BLUD.
8. Bagaimana identifikasi *constraint* dalam pelaksanaan fleksibilitas pengelolaan anggaran.
9. Apa penyebab *constraint* dalam pelaksanaan fleksibilitas pengelolaan anggaran.
10. Bagaimana rekomendasi untuk meningkatkan pelaksanaan Fleksibilitas pengelolaan anggaran.

1.4 Tujuan Penelitian

1.4.1 Tujuan Umum

Tujuan umum penelitian ini adalah untuk menganalisis *constraint* pada fleksibilitas pengelolaan anggaran Puskesmas BLUD di Kabupaten Lamongan.

1.4.2 Tujuan Khusus

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah:

1. Mengidentifikasi kebijakan yang mendasari BLUD Puskesmas di Kabupaten Lamongan.
2. Menganalisis karakteristik tim BLUD Puskesmas di Kabupaten Lamongan
3. Menganalisis kelengkapan sarana dan prasarana pengelolaan anggaran BLUD di Puskesmas Kabupaten Lamongan.
4. Menganalisis kepatuhan tim BLUD Puskesmas dalam menjalankan SOP pengelolaan anggaran BLUD Puskesmas di Kabupaten Lamongan.

5. Menganalisis karakteristik tim BLUD Dinas Kesehatan di Kabupaten Lamongan.
6. Menganalisis fleksibilitas proses pengelolaan anggaran (pendapatan, belanja, pengadaan barang dan jasa, utang dan piutang, tarif, SDM, kerja sama, investasi, remunerasi dan SiLPA) Puskesmas BLUD.
7. Menganalisis koordinasi antara Puskesmas, Dinas Kesehatan dan Pemda (satuan 3 dan PPKD) dalam fleksibilitas pengelolaan anggaran Puskesmas BLUD.
8. Mengidentifikasi *constraint* dalam pelaksanaan fleksibilitas pengelolaan anggaran.
9. Menganalisis penyebab *constraint* dalam pelaksanaan fleksibilitas pengelolaan anggaran.
10. Menyusun rekomendasi untuk meningkatkan pelaksanaan Fleksibilitas pengelolaan anggaran.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi terhadap *constraint* pada fleksibilitas anggaran Puskesmas BLUD di Kabupaten Lamongan.

2. Manfaat Praktis

a. Manfaat bagi Puskesmas dan Dinas Kesehatan Kabupaten Lamongan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi instansi kesehatan yaitu Puskesmas dan Dinas Kesehatan dalam meningkatkan

fleksibilitas pengelolaan anggaran Puskesmas BLUD. Penelitian ini diharapkan bisa mengidentifikasi hambatan (*constraint*) pada input (Pengetahuan, sikap, kemampuan, beban kerja tim BLUD Puskesmas dan Dinas Kesehatan; kelengkapan sarana dan prasarana serta kepatuhan tim BLUD Puskesmas dan Dinas Kesehatan) dan hambatan (*constraint*) pada proses (10 indikator fleksibilitas anggaran BLUD) dan koordinasi antar Puskesmas, Dinas kesehatan dan Pemda). Dengan teridentifikasinya hambatan-hambatan fleksibilitas pengelolaan anggaran Puskesmas BLUD, diharapkan hambatan tersebut dapat segera terselesaikan. Rekomendasi penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan fleksibilitas pengelolaan anggaran Puskesmas BLUD di Kabupaten Lamongan.

b. Manfaat bagi Institusi Pendidikan

Sebagai referensi bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang Administrasi dan Kebijakan Kesehatan (AKK) bagi peneliti selanjutnya.

c. Manfaat bagi Peneliti

Penelitian ini sebagai bentuk pengabdian peneliti pada Kabupaten Lamongan dengan menerapkan ilmu yang sudah diperoleh selama mengikuti pendidikan di Magister Manajemen Pelayanan Kesehatan, Program Studi Administrasi dan Kebijakan Kesehatan, Universitas Airlangga Surabaya.