

ANALISIS KESIAPAN PUSKESMAS NONGKOJAJAR DALAM IMPLEMENTASI PENERAPAN KEBIJAKAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH (BLUD) PADA UNIT ORGANISASI BERSIFAT FUNGSIONAL (UOBF) PUSKESMAS

Mas Ulatun Ni'mah¹, A'an Warul Ulum²

^{1,2} Universitas Yudharta Pasuruan

¹ mas.ulatunnikmah123@gmail.com, ² aan@yudharta.ac.id

ABSTRACT

This study aims to analyze the readiness of Nongkojajar Community Health Center (Puskesmas Nongkojajar) in implementing the Regional Public Service Agency (BLUD) policy as a Functional Organizational Unit (UOBF). The research is grounded in public demands for efficient, accountable, and quality-oriented healthcare services that do not prioritize profit. The study focuses on evaluating the fulfillment of three regulatory requirement categories: administrative, substantive, and technical. A qualitative descriptive method was employed, using in-depth interviews, observations, and document analysis as data collection techniques. Data analysis was conducted based on the policy implementation theory of Pressman and Wildavsky, encompassing six dimensions: policy quality, resources, coordination and communication, leadership, bureaucracy, and external environment. Findings reveal that Nongkojajar Health Center has met most administrative and substantive requirements. However, technical readiness and resource availability remain a challenge, particularly due to the lack of accounting personnel, incomplete participation in BLUD training by task force members, and infrastructure issues such as facility damage from heavy rain. These constraints affect the effectiveness of service delivery and the institution's overall readiness to transition into a BLUD entity. The study recommends enhancing internal capacity, improving infrastructure, and developing supporting managerial systems to facilitate an optimal transition process.

Keywords: public policy, BLUD, implementation, community health center, organizational readiness

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesiapan Puskesmas Nongkojajar dalam mengimplementasikan kebijakan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) sebagai Unit Organisasi Bersifat Fungsional (UOBF). Latar belakang penelitian ini berangkat dari tuntutan masyarakat terhadap pelayanan kesehatan publik yang efisien, akuntabel, dan berorientasi pada mutu tanpa mengutamakan profit. Adapun fokus penelitian diarahkan pada pemenuhan tiga kategori persyaratan yang ditentukan oleh regulasi, yaitu persyaratan administratif, substantif, dan teknis. Pendekatan yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi.

Analisis dilakukan menggunakan teori implementasi kebijakan Pressman dan Wildavsky yang mencakup enam aspek: kualitas kebijakan, sumber daya, koordinasi dan komunikasi, kepemimpinan, birokrasi, serta lingkungan eksternal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Puskesmas Nongkojajar telah memenuhi sebagian besar persyaratan administratif dan substantif. Namun, dari sisi teknis dan sumber daya, masih terdapat hambatan seperti terbatasnya SDM akuntansi, kurangnya partisipasi pelatihan oleh tim percepatan BLUD, serta keterbatasan sarana dan prasarana akibat kerusakan fisik. Kendala tersebut berdampak pada efektivitas pelayanan dan kesiapan institusi dalam bertransformasi menjadi BLUD. Rekomendasi dari penelitian ini mencakup penguatan kapasitas internal, peningkatan infrastruktur, serta pengembangan sistem pendukung manajerial agar transisi menuju BLUD dapat dilakukan secara optimal.

Kata Kunci: kebijakan publik, BLUD, implementasi, Puskesmas, kesiapan organisasi

Catatan : Nomor HP tidak akan dicantumkan, namun sebagai fast respon apabila perbaikan dan keputusan penerimaan jurnal sudah ada.

A. Pendahuluan

Pelayanan kesehatan yang berkualitas, efisien, dan berkeadilan merupakan tuntutan utama masyarakat dalam sistem pelayanan publik dewasa ini (Anggraini & Trisninawati, 2022). Puskesmas, sebagai fasilitas pelayanan kesehatan tingkat pertama, diharapkan mampu merespons kebutuhan masyarakat secara adaptif tanpa terbelenggu oleh birokrasi yang kompleks (Sabardiman, 2020). Untuk itu, Pemerintah melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 memberikan ruang bagi Puskesmas untuk mengubah status kelembagaannya menjadi Badan

Layanan Umum Daerah (BLUD). BLUD merupakan bentuk pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas bagi satuan kerja daerah dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik (Humayrah, 2023).

Penerapan BLUD pada Puskesmas menjadi penting untuk mengurangi rigiditas pengelolaan anggaran, mempercepat pemenuhan sarana dan prasarana, serta mendorong kemandirian pelayanan (Pariantini, 2023). Namun, implementasi kebijakan ini tidak lepas dari tantangan. Salah satunya adalah kesiapan internal instansi dalam memenuhi tiga aspek utama yakni:

persyaratan administratif, substantif, dan teknis (Diskamara Budi & Hidayat, 2023). Fenomena ini juga terjadi di Puskesmas Nongkojajar, Kabupaten Pasuruan, yang sedang dalam proses peralihan status menjadi BLUD sebagaimana ditargetkan oleh Surat Keputusan Bupati Pasuruan Nomor 900.1.13.3/1410/HK/424.013/2024.

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara mendalam, Puskesmas Nongkojajar telah memenuhi sebagian besar persyaratan administratif seperti dokumen tata kelola, rencana strategis bisnis, dan pernyataan kesanggupan peningkatan pelayanan. Namun, dalam aspek teknis dan sumber daya manusia, ditemukan hambatan signifikan. Misalnya, belum tersedianya tenaga akuntansi yang kompeten, keterbatasan partisipasi staf dalam pelatihan BLUD, serta kondisi sarana dan prasarana yang kurang memadai akibat kerusakan fisik karena cuaca ekstrem.

Secara teoritis, kajian ini mengacu pada model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Pressman dan Wildavsky (1973), yang menyatakan bahwa

keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh enam variabel utama: kualitas kebijakan, sumber daya, komunikasi dan koordinasi, kepemimpinan, birokrasi, dan lingkungan eksternal. Dalam konteks ini, ketidaksiapan sumber daya manusia dan kelemahan koordinasi internal menjadi indikator utama keterlambatan implementasi kebijakan BLUD di Puskesmas Nongkojajar.

Sejalan dengan itu, studi terdahulu juga menunjukkan bahwa tantangan umum dalam penerapan BLUD di sektor kesehatan meliputi kurangnya pemahaman teknis staf, lemahnya sistem informasi akuntansi, serta keterbatasan dukungan infrastruktur (Handayani, 2024; Triprasetya, 2014).

Berdasarkan uraian di atas, fokus penelitian ini adalah menganalisis kesiapan Puskesmas Nongkojajar dalam implementasi kebijakan BLUD, dengan menitikberatkan pada aspek pemenuhan persyaratan administratif, substantif, dan teknis, serta mengidentifikasi kendala-kendala dalam proses peralihannya. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran komprehensif

mengenai kondisi aktual kesiapan Puskesmas Nongkojajar, serta merumuskan rekomendasi strategis untuk mempercepat proses transformasi kelembagaan menjadi BLUD.

Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian implementasi kebijakan publik, khususnya dalam sektor kesehatan daerah. Sementara secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi acuan bagi pengambil kebijakan di tingkat daerah untuk merumuskan strategi pendampingan dan penguatan kapasitas kelembagaan Puskesmas dalam menghadapi era BLUD.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif yang bertujuan untuk menggambarkan kesiapan Puskesmas Nongkojajar dalam mengimplementasikan kebijakan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Penelitian dilaksanakan di Puskesmas Nongkojajar, Kecamatan Tukur, Kabupaten Pasuruan, selama bulan April hingga Mei 2025. Pemilihan lokasi didasarkan pada pertimbangan bahwa Puskesmas tersebut tengah menjalani proses transisi menuju

BLUD dan belum pernah dijadikan objek penelitian sebelumnya (Yaqin et al., 2024).

Sumber data terdiri dari data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan Kepala Puskesmas sebagai informan kunci, serta Kepala Tata Usaha, Bendahara, anggota tim persiapan BLUD, dan staf layanan sebagai informan utama dan pendukung. Selain itu, observasi partisipatif dilakukan untuk memperoleh gambaran nyata terkait pelaksanaan pelayanan dan kesiapan kelembagaan. Data sekunder diperoleh dari dokumen internal seperti rencana strategis bisnis, laporan keuangan, dan dokumen administratif lainnya.

Teknik pengumpulan data mencakup wawancara, observasi, dan dokumentasi. Data dianalisis menggunakan model interaktif Miles dan Huberman (2014), yang terdiri atas tahap pengumpulan, reduksi, penyajian data, serta penarikan kesimpulan. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan teknik, serta diskusi sejawat untuk memverifikasi temuan. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi secara mendalam

aspek-aspek kesiapan administratif, substantif, dan teknis dalam implementasi kebijakan BLUD di Puskesmas Nongkojajar.

C.Hasil Penelitian dan Pembahasan

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesiapan Puskesmas Nongkojajar dalam mengimplementasikan kebijakan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kesiapan tersebut dapat dilihat dari tiga aspek utama sebagaimana diatur dalam Permendagri No. 79 Tahun 2018, yaitu persyaratan administratif, substantif, dan teknis. Meskipun telah terdapat langkah konkret dalam pemenuhan dokumen formal, secara umum kesiapan Puskesmas Nongkojajar masih berada pada tahap transisi dengan sejumlah hambatan yang signifikan.

Secara administratif, Puskesmas Nongkojajar telah menunjukkan kemajuan. Berbagai dokumen penting telah dipenuhi, di antaranya Surat Pernyataan Kesanggupan untuk meningkatkan pelayanan dan kinerja, dokumen Pola Tata Kelola, Rencana Strategis

Bisnis, Standar Pelayanan Minimal (SPM), laporan keuangan prognostik, serta kesediaan untuk diaudit secara independen. Hal ini menunjukkan adanya komitmen kelembagaan dalam memenuhi aspek normatif dari kebijakan BLUD.

Namun demikian, pada aspek substantif, meskipun Puskesmas Nongkojajar telah menjalankan fungsi operasional sebagai penyedia layanan kesehatan publik dan telah memiliki struktur kelembagaan yang sesuai, kualitas pelayanan masih menghadapi tantangan. Beberapa indikator layanan, seperti pengaduan masyarakat terkait keterbatasan obat dan sarana, mengindikasikan bahwa penyelenggaraan layanan belum sepenuhnya optimal. Selain itu, upaya promotif dan preventif yang menjadi kekuatan Puskesmas masih belum sepenuhnya didukung oleh penguatan kelembagaan yang berdaya saing.

Kondisi semakin kompleks pada aspek teknis. Hambatan paling mencolok ditemukan dalam hal ketersediaan sumber daya manusia. Puskesmas belum memiliki tenaga akuntan murni yang memahami sistem pengelolaan keuangan BLUD secara komprehensif. Selain itu,

beberapa anggota tim percepatan BLUD mengalami beban ganda yang membuat mereka tidak dapat berfokus secara penuh pada persiapan transformasi ini. Sosialisasi dan pelatihan BLUD juga belum diikuti secara menyeluruh oleh seluruh anggota tim. Bahkan, sejumlah petugas menyampaikan bahwa mereka belum memahami sepenuhnya alur keuangan dan pengadaan yang berlaku dalam sistem BLUD.

Dalam hal sarana dan prasarana, Puskesmas menghadapi berbagai keterbatasan. Sebagai contoh, sejumlah ruang pelayanan mengalami kerusakan atap akibat hujan deras, yang tidak hanya mengganggu kenyamanan pasien tetapi juga menghambat kelancaran layanan. Ketiadaan sistem informasi manajemen yang mendukung seperti e-audit atau e-rekam medis yang terintegrasi juga menjadi tantangan dalam mewujudkan tata kelola yang transparan dan efisien.

Bila ditinjau dari perspektif teori implementasi kebijakan oleh Pressman dan Wildavsky (1973), maka kesiapan Puskesmas Nongkojajar belum sepenuhnya mencerminkan faktor-faktor

pendukung keberhasilan implementasi. Dalam model ini disebutkan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh enam variabel utama, yaitu: kualitas kebijakan, sumber daya, koordinasi dan komunikasi, kepemimpinan, birokrasi, dan lingkungan eksternal.

Pertama, dari sisi kualitas kebijakan, kebijakan BLUD telah diatur secara jelas dalam regulasi pusat dan daerah. Adanya Surat Keputusan Bupati Pasuruan Nomor 900.1.13.3/1410/HK/424.013/2024 menunjukkan bahwa secara struktural dan legal, implementasi BLUD memiliki dasar hukum yang kuat. Namun demikian, pemahaman operasional terhadap isi kebijakan tersebut masih terbatas di kalangan pelaksana teknis di lapangan.

Kedua, dari aspek sumber daya, keterbatasan SDM menjadi hambatan serius. Minimnya petugas yang memahami keuangan berbasis akrual serta belum optimalnya pelatihan menjadikan proses transformasi berjalan lambat. Hal ini sejalan dengan penelitian Pariantini (2023) yang menyatakan bahwa kesiapan teknis dan kompetensi keuangan merupakan tantangan

besar dalam proses konversi status Puskesmas menjadi BLUD.

Ketiga, koordinasi dan komunikasi internal masih bersifat sektoral dan belum menyeluruh. Meskipun telah terbentuk tim percepatan BLUD, namun kurangnya integrasi informasi serta beban kerja ganda mengurangi efektivitas kerja tim. Sebagian petugas mengaku belum terlibat aktif dalam perencanaan maupun evaluasi. Hal ini diperburuk oleh kurangnya media komunikasi internal yang memadai.

Keempat, kepemimpinan di tingkat manajerial telah menunjukkan inisiatif positif. Kepala Puskesmas sebagai informan kunci mendukung penuh transformasi menuju BLUD, namun pelaksana teknis masih memerlukan penguatan komando, pengawasan, serta pelatihan berbasis peran. Kepemimpinan partisipatif yang berfokus pada peningkatan kapasitas tim menjadi kebutuhan mendesak.

Kelima, struktur birokrasi yang kaku dan prosedur pengadaan yang panjang menjadi kendala utama dalam efisiensi pelayanan. Sebelum perubahan status menjadi BLUD, proses pengadaan barang dan jasa harus melalui rantai persetujuan dari

dinas, sehingga tidak responsif terhadap kebutuhan mendesak di lapangan. Hal ini diperkuat oleh temuan Maulia (2022) bahwa kelemahan birokrasi merupakan faktor penghambat utama dalam efisiensi operasional Puskesmas.

Keenam, dari sisi lingkungan eksternal, Puskesmas Nongkojajar menghadapi tantangan geografis dan demografis. Terletak di daerah wisata dan pegunungan, kebutuhan pelayanan sangat dinamis dan memerlukan sistem fleksibel. Namun keterbatasan dukungan politik anggaran, serta minimnya partisipasi masyarakat dalam proses transisi kelembagaan, menghambat implementasi kebijakan.

Dengan mempertimbangkan keenam aspek tersebut, dapat disimpulkan bahwa kesiapan Puskesmas Nongkojajar untuk menjadi BLUD berada dalam kategori progresif namun belum ideal. Upaya telah dilakukan secara administratif dan komitmen kelembagaan sudah terbentuk, namun kesiapan substantif dan teknis masih memerlukan penguatan lebih lanjut. Perlu ada strategi peningkatan kapasitas SDM, optimalisasi koordinasi lintas unit, dan penyederhanaan prosedur birokrasi

untuk mempercepat transformasi BLUD secara efektif.

E. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa kesiapan Puskesmas Nongkojajar dalam mengimplementasikan kebijakan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) menunjukkan kemajuan yang signifikan pada aspek administratif, namun masih menghadapi tantangan nyata pada aspek substantif dan teknis. Dokumen-dokumen administratif seperti rencana strategis, pola tata kelola, dan pernyataan kesanggupan telah dipenuhi sebagai bentuk komitmen awal kelembagaan. Akan tetapi, keterbatasan sumber daya manusia, khususnya dalam bidang pengelolaan keuangan dan akuntansi, serta belum meratanya pemahaman staf terhadap mekanisme kerja BLUD, menjadi hambatan dalam kesiapan yang bersifat fungsional. Selain itu, infrastruktur dan sarana penunjang yang belum memadai turut memperlambat proses transisi.

Dari sudut pandang teori implementasi kebijakan Pressman dan Wildavsky (1973), keberhasilan

implementasi BLUD di Puskesmas Nongkojajar belum dapat dicapai secara optimal karena lemahnya dukungan pada aspek sumber daya, koordinasi internal, dan adaptasi birokrasi. Oleh karena itu, diperlukan langkah strategis dari berbagai pihak untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut. Penguatan kapasitas sumber daya manusia melalui pelatihan intensif dan rekrutmen tenaga profesional menjadi krusial. Pemerintah daerah perlu memberikan pendampingan teknis secara berkelanjutan dan mempercepat penyederhanaan prosedur birokrasi agar fleksibilitas sistem BLUD dapat diimplementasikan secara efektif. Di sisi lain, peningkatan kualitas sarana prasarana serta partisipasi aktif masyarakat juga menjadi kunci dalam menciptakan pelayanan kesehatan yang responsif, efisien, dan berkelanjutan di bawah sistem BLUD. Dengan demikian, transformasi Puskesmas Nongkojajar menjadi BLUD tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mampu mencerminkan perubahan yang substantif dalam kualitas pelayanan publik di bidang kesehatan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggraini, S. Z., & Trisninawati. (2022). Analisis kinerja BLUD pada puskesmas Nagaswidak dengan metode balanced scorecard. *Jurnal Ilmiah Akuntansi Dan Keuangan*, 5(4).
- Diskamara Budi, E. R. A. U.-H., & Hidayat, E. R. A. U.-. (2023). Gambaran kinerja puskesmas yang menerapkan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD): Scoping Review. *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research*, 3(2), 8112–8121.
- Handayani, D. (2024). Efektivitas penerapan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) di Puskesmas Kaduhejo Kabupaten Pandeglang. *Sawala Jurnal Administrasi Negara*, 12(1).
- Humayrah, H. (2023). Literature Review: Evaluasi implementasi kebijakan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) terhadap kinerja Puskesmas. *Jurnal Keperawatan Dan Kesehatan Masyarakat*, 12(3).
- Maulia, H. (2022). Analisis hambatan dalam penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) Puskesmas di Kabupaten Bengkalis. *Jurnal Olahraga Dan Kesehatan*, 1(2).
- Miles, M. B., A. Michael Huberman, J., & Saldaña, O. (2014). *Qualitative data analysis: a methods sourcebook* (Third edit). SAGE Publications, Inc.
- Pariantini, N. P. D. (2023). Analisis penerapan sistem Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Puskesmas di Kabupaten Bangli Tahun 2022. *Jurnal Kesehatan, Sains, Dan Teknologi (JAKASAKTI)*, 2(3).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 100 Tahun 2018 Tentang Penerapan SPM. (2018). Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 Tentang Peraturan Pelaksanaan Terkait BLUD. (2018). Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: how Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals*. University of California Press. <https://books.google.co.id/books?id=h7R6FbrsCjMC>
- Sabardiman, K. (2020). Evaluasi perubahan Puskesmas menjadi BLUD terhadap tata pengelolaan keuangan daerah. *Jurnal Proaksi*, 7(2).
- Surat Keputusan Bupati Pasuruan Nomor 1410 Tahun 2024 Tentang Penerapan Pola Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Pada Unit Organisasi Bersifat Fungsional Pusat Kesehatan Masyarakat Pada Dinas Kesehatan Kabupaten Pasuruan. (2024). Pemerintah Kabupaten Pasuruan.
- Triprasetya, A. S. (2014). Analisis

kesiapan penerapan kebijakan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Puskesmas di Kabupaten Kulon Progo (Studi Kasus di Puskesmas Wates dan Puskesmas Girimulyo II Kabupaten Kulon Progo). *Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia*, 3(3).

Yaqin, M. K. A., Gani, A. J. A., & Hermawan, R. (2024). ANALYSIS OF TRANSFORMATIONAL LEADERSHIP DIMENSIONS AND THEIR IMPACT ON ORGANIZATIONS: A SYSTEMATIC REVIEW. *Erudio Journal of Educational Innovation*, 11(2), 158–172.