

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN POLA PENGELOLAAN KEUANGAN BADAN LAYANAN
UMUM DAERAH (PPK-BLUD)
(STUDI PADA PUSKESMAS RAWAT INAP CEMPAKA KOTA BANJARBARU)**

Norhikmah

Magister Administrasi Publik, FISIP, Universitas Lambung Mangkurat

Email: norhikmah648@gmail.com

Abstract

The autonomy of healthcare service institutions, including community health centers (Puskesmas), has been implemented in Indonesia. One of the forms is the Regional Publik Service Agency (Badan Layanan Umum Daerah or BLUD), which has financial autonomy or semi-autonomy in its management. However, there are still obstacles in its implementation in terms of Human Resources and the flexibility of its execution. As a result, researchers conducted a qualitative study at the Cempaka Inpatient Community Health Center in Banjarbaru, South Kalimantan, to understand the implementation and challenges of the Regional Publik Service Agency Financial Management Policy (PPK-BLUD) using George C. Edward III's policy implementation model. This research was done by exploring the factors of communication, resources, disposition, and bureaucratic structure through data collection techniques involving observation, interviews, and documentation. The data were analyzed through three stages: data reduction, data presentation, and drawing conclusions. The analysis results indicate that the implementation of the BLUD Financial Management Pattern at the Cempaka Inpatient Community Health Center in Banjarbaru is still not optimal due to several unfulfilled factors. These factors include communication with indicators such as external transmission and clarity indicators, resource factors with staf indicators, disposition factors with indicators related to the appointment of bureaucrats that do not match competencies and expertise, as well as bureaucratic structure factors with fragmentation indicators.

Keywords: *Implementation, Regional Publik Services Agency's Financial Management Pattern Policy; Health Center.*

Abstrak

Otonomi lembaga pelayanan kesehatan termasuk puskesmas telah diimplementasikan di Indonesia. Salah satu bentuknya adalah Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) yang memiliki otonomi atau semi otonomi dalam pengelolaan keuangan. Namun implementasinya masih terdapat hambatan dari segi Sumber Daya Manusia dan fleksibilitas pelaksanaannya. Sehingga peneliti melakukan penelitian kualitatif pada Puskesmas Rawat Inap Cempaka Kota Banjarbaru, Kalimantan Selatan untuk mengetahui bagaimana implementasi dan hambatan terhadap Kebijakan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) dengan menggunakan model implementasi kebijakan George C. Edward III dengan mengeksplorasi faktor komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi melalui teknik pengumpulan data dengan observasi, wawancara, dan dokumentasi. Data dianalisis

dengan tiga tahapan yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Hasil analisis menunjukkan bahwa Implementasi Pola Pengelolaan Keuangan BLUD di Puskesmas Rawat Inap Cempaka Kota Banjarbaru masih belum optimal karena terdapat beberapa faktor yang belum terpenuhi yaitu faktor komunikasi dengan indikator transmisi dari luar dan indikator kejelasan, faktor sumber daya dengan indikator staf, faktor disposisi dengan indikator pengangkatan birokrat yang tidak sesuai dengan kompetensi dan keahlian, serta faktor struktur birokrasi dengan indikator fragmentasi.

Kata kunci: Implementasi; Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah; Puskesmas

PENDAHULUAN

Menurut UUD nomor 1 tahun 2004 seluruh lembaga yang bergerak dalam pelayanan sosial dapat mengubah statusnya dari Lembaga Birokratis menjadi Badan Layanan Umum (BLU). BLU memiliki otonomi atau semi otonomi dalam pengelolaan keuangan. Hal ini juga berlaku pada Lembaga Usaha Non Profit seperti Pusat Kesehatan Masyarakat (puskesmas).

Pengelolaan keuangan selanjutnya dilaksanakan oleh Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 tahun 2018. BLUD adalah sistem yang diterapkan oleh unit pelaksana teknis dinas atau badan daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mempunyai fleksibilitas dalam pola pengelolaan keuangan sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan daerah pada umumnya. Fleksibilitas yang dimaksud adalah pengelolaan dana secara langsung, pengelolaan piutang, pengelolaan pinjaman, pengelolaan investasi, kerjasama, pengadaan barang dan jasa, pengelolaan barang, pengelolaan surplus dan defisit, pejabat pengelola dan pegawai BLUD, mekanisme penetapan tarif pelayanan. BLUD sendiri memiliki prinsip dasar “memasukkan unsur bisnis dalam birokrasi”. Tujuan penerapan PPK-BLUD adalah untuk meningkatkan pelayanan yang efektif dan efisien sejalan dengan praktik bisnis yang sehat. Dengan PPK-BLUD akan mewujudkan meningkatnya profesionalisme kerja, transparansi, dan akuntabilitas sehingga dapat meningkatkan kinerja pelayanan publik.

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat, menyatakan bahwa Puskesmas adalah “fasilitas pelayanan kesehatan

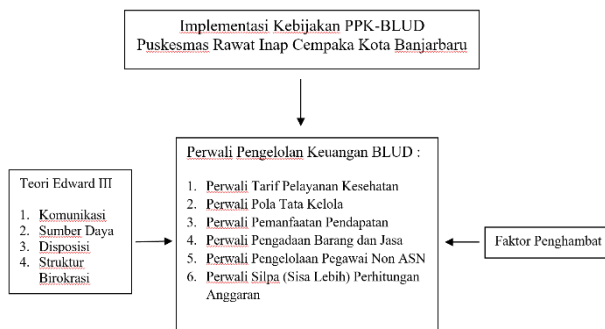
yang menyelenggarakan upaya kesehatan masyarakat dan upaya kesehatan perseorangan tingkat pertama, dengan lebih mengutamakan upaya promotif dan preventif di wilayah kerjanya”. Maka Puskesmas dapat dikatakan sebagai suatu unit organisasi pemerintahan yang dibangun untuk melakukan perbaikan dan pembangunan terhadap masyarakat untuk memberikan suatu pelayanan dan arahan tentang kesehatan.

Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa penerapan BLUD pada puskesmas memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan karena terdapat kemudahan dan kewenangan yang diberikan oleh BLUD. Namun hambatan terbesar pada implementasinya adalah kurangnya tenaga yang kompeten sesuai dengan syarat dan ketentuan BLUD (Rizal, 2021; Rawung, 2016; Santosa 2016; Indrayathi 2013). Karena kompetensi SDM dan fokus pekerjaan dalam mengelola keuangan sangat penting dalam pengelolaan keuangan BLUD.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji lebih mendalam tentang implementasi dan faktor penghambat kebijakan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah (PPK-BLUD) di Puskesmas Rawat Inap Cempaka Kota Banjarbaru. Sasaran penelitian dipilih karena merupakan puskesmas rawat inap dengan jumlah tenaga kesehatan dan pelayanan yang lebih lengkap dari puskesmas lain yang berada di wilayah Banjarbaru, Kalimantan Selatan. Tentunya pendanaan yang dikelola juga paling besar dan apabila tidak sepadan dengan tenaga pengelola keuangan maka dapat diasumsikan akan mengalami hambatan dalam implementasi Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD). Data tahunan juga menunjukkan bahwa hanya ada satu orang ASN

yang belatar pendidikan keuangan dan Tenaga fungsional kesehatan disibukkan dengan pengelolaan keuangan serta pertanggungjawaban keuangan padahal tanggung jawab utama mereka adalah sebagai pemberi pelayanan kesehatan kepada masyarakat.

Berikut merupakan kerangka pemikiran yang digunakan pada penelitian ini:



Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, penerapan PPK-BLUD di wilayah Puskesmas Banjarbaru berpedoman pada 6 Peraturan Wali Kota (Perwali). Teori Edward III digunakan untuk melihat bagaimana implementasi kebijakan pada penerapan Perwali terkait tentang pengelolaan keuangan BLUD. Implementasi tersebut dilihat berdasarkan empat dimensi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Setiap dimensi saling berhubungan, sehingga jika terdapat komunikasi yang tidak lancar maka akan menghambat implementasi kebijakan. Kemudian jika implementor kekurangan sumber daya manusia atau finansial ditambah oleh disposisi yang tidak baik, atau implementor tidak bersikap dan memiliki perspektif yang sama dengan pembuat kebijakan, maka implementasi tidak dapat berjalan dengan efektif.

METODE PENELITIAN

Pendekatan kualitatif dengan tipe deskriptif digunakan dalam penelitian ini. Pendekatan ini digunakan dengan tujuan untuk mendapatkan hasil penelitian yang dapat menggambarkan atau melukiskan realitas yang dihimpun dari data dan fakta yang berasal dari data primer dan data sekunder. pendekatan kualitatif lebih berfokus pada kata-kata pada tahapan analisis dan pengumpulan data (Bryman, 2012).

Penelitian dilaksanakan pada Pusat kesehatan masyarakat (Puskesmas) Rawat Inap Cempaka pada 8 Mei sampai dengan 7 Juni 2023 dengan 6 orang informan. Data dihimpun melalui hasil wawancara dengan para informan yang terlibat dalam penelitian, yaitu pejabat pengelola BLUD Puskesmas Rawat Inap Cempaka Kota Banjarbaru sebagai data primer. Serta dokumen-dokumen dan dokumentasi yang tersedia sebagai data sekunder. Setelah proses penghimpunan data, dilakukan analisis dengan yaitu reduksi data, pengorganisasian data dan interpretasi data.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi PPK-BLUD

Untuk memahami implementasi tentang Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) ini, peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan menurut George C. Edward III. Menurut teori ini terdapat 4 indikator dalam keberhasilan dalam implementasi yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana dan struktur birokrasi. Hasil analisis tersebut dipaparkan pada penjelasan sebagai berikut,

1. Komunikasi

Terdapat tiga indikator yang digunakan untuk mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

a. Transmisi

Transmisi merupakan proses penyampaian atau penyaluran informasi dari pembuat kebijakan kepada para pelaksana yang bisa disebut bentuk komunikasi ke bawah. Dalam prosesnya, para pelaksana tidak hanya menerima informasi mengenai keputusan atau peraturan yang telah dibuat. Para pelaksana juga harus mengerti dan memahami atas isi dari keputusan kebijakan atau peraturan yang diberikan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa transmisi telah berjalan dengan lancar pada tingkat internal, yaitu pimpinan puskesmas pimpinan telah mentransmisikan informasi tentang Pola Pengelolaan Keuangan BLUD secara menyeluruh kepada pelaksana kebijakan tentang status BLUD yang telah memenuhi syarat dan lulus dengan status BLUD penuh. Namun pada transmisi eksternal belum berjalan dengan baik karena anggota dari tim pengelola

BLUD puskesmas mencari sendiri informasi dengan datang bertanya ke Dinas Kesehatan ataupun BPKAD, dan juga bertanya atau belajar dari teman-teman sesama puskesmas lainnya karena belum ada informasi yang disampaikan pihak berwenang dalam bentuk panduan atau juknis pengelolaan keuangan BLUD atau pedoman tertulis yang resmi.

b. Kejelasan

Dalam implementasi suatu kebijakan apabila masih ada hal-hal yang kurang jelas mengakibatkan kebijakan itu tidak efektif karena tidak memberikan pemahaman kepada para pelaksana kebijakan dalam menjalankan suatu kebijakan.

Berdasarkan telaah dokumen, terdapat peraturan tentang Pola Pengelolaan Keuangan BLUD untuk puskesmas. Ada 6 Peraturan Wali Kota (Perwali) yang menjadi pedoman puskesmas dalam menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan BLUD, yaitu: (1) Perwali Nomor 38 tahun 2018 tentang Pedoman Pola Tata Kelola Pada Badan Layanan Umum Daerah Puskesmas yang berisi tentang standar kebijakan, visi misi, tupoksi, prosedur, dan tata kelola BLUD lainnya. Puskesmas Rawat Inap Cempaka Kota Banjarbaru setiap tahun menyusun RBA (Rencana Bisnis dan Anggaran) untuk memenuhi standar kebijakan BLUD. RBA disusun dan disajikan sebagai bahan penyusunan rencana kerja dan anggaran puskesmas. (2) Perwali Nomor 26 tahun 2018 tentang Tarif Pelayanan Kesehatan Badan Layanan Umum Daerah pada UPTD Puskesmas, tarif yang tertera di Perwali tidak sesuai lagi dengan *real cost*. Perwali ini menjadi permasalahan dalam implementasi kebijakan Pola Pengelolaan Keuangan BLUD sehingga harus segera diterbitkan Perwali tarif yang revisi. (3) Perwali Nomor 42 tahun 2021 tentang Perwali SILPA (Sisa Lebih) Perhitungan Anggaran. (4) Perwali Nomor 36 tahun 2019 tentang Pemanfaatan Pendapatan pada BLUD, berdasarkan hasil wawancara keduanya telah cukup jelas. (5) Perwali Nomor 36 tahun 2020 tentang Pedoman Pengadaan Barang dan Jasa pada UPTD Puskesmas yang menerapkan PPK BLUD (6) Perwali Nomor 37 tahun 2020 tentang Pedoman Pengelolaan Pegawai Non ASN pada BLUD Puskesmas sudah jelas dan Puskesmas Rawat Inap Cempaka Kota Banjarbaru pada tahun ini telah melaksanakan rekrutmen pegawai

BLUD dengan jumlah pegawai yang diterima 9 orang. Puskesmas bekerjasama dengan Dinas Kesehatan dalam perekrutan pegawai BLUD ini. Rekrutmen bertujuan untuk mewujudkan pelayanan prima di puskesmas, memenuhi kebutuhan tenaga yang berkualitas sesuai dengan kebutuhan SDM di puskesmas.

Hasil wawancara menunjukkan masih ditemukan ketidakjelasan mengenai aturan pengelolaan keuangan. Ketidakjelasan dikarenakan belum ada panduan atau pedoman tertulis khusus yang resmi seperti juknis untuk pengelolaan keuangan BLUD misalkan panduan belanja, panduan penerimaan, panduan penganggaran, padahal ini sangatlah penting karena menjadi dasar acuan resmi pengelola BLUD puskesmas dalam melaksanakan tugasnya.

c. Konsistensi

Dalam implementasi kebijakan apabila perintah-perintah yang diberikan tidak konsisten maka para pelaksana kebijakan menjadi kurang optimal. Konsistensi juga berarti bahwa kebijakan itu dilaksanakan harus sesuai dengan dasar hukum yang ada. Konsistensi juga didukung dengan adanya perspektif yang sama dalam pengelolaan BLUD oleh pelaksana kebijakan sehingga tidak keluar dari tujuan yang telah ditetapkan.

Pihak puskesmas merasakan manfaat dari kebijakan BLUD, dengan adanya berbagai macam fleksibilitas dalam penggunaan anggaran BLUD bisa dikelola sendiri tanpa harus lewat Dinas Kesehatan, fleksibel kalau ada kebutuhan yang mendesak sehingga puskesmas dapat meningkatkan mutu pelayanan, BLUD juga memudahkan puskesmas untuk melakukan inovasi dalam pelayanan. Dapat disimpulkan bahwa jika dilihat menggunakan teori implementasi kebijakan menurut Edward III untuk indikator konsistensi dari faktor komunikasi dalam penelitian ini sudah optimal.

2. Sumber Daya

Komponen Sumber Daya meliputi jumlah staf, keahlian dari pelaksana kebijakan, informasi yang relevan dan cukup dan pemenuhan sumber-sumber yang terkait dengan pelaksanaan kegiatan BLUD, adanya kewenangan yang yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya

fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan.

a. Staf

Staf atau pegawai merupakan sumber daya utama dalam implementasi kebijakan. Agar berjalan dengan baik staf haruslah cukup memadai dan memiliki keahlian, kecakapan dan keterampilan yang sesuai dengan bidang kebijakan yang dia pegang.

Dari hasil telaah dokumen jumlah tenaga kesehatan terdiri dari Pegawai Negeri Sipil 58 orang; Tenaga Kontrak Kota 10 orang, Tenaga BLUD 9 orang. Jumlah staf yang ada ini tidak memadai jumlahnya karena puskesmas Cempaka memiliki fasilitas rawat inap. Selain kekurangan staf dalam pengimplementasian kebijakan, juga adanya rangkap jabatan yaitu sebagai pejabat atau sebagai pengelola dalam Tim BLUD dan juga sebagai tenaga fungsional kesehatan yang tupoksi utamanya adalah sebagai pelayan kesehatan.

Hasil telaah dokumen juga menunjukkan bahwa dapat dilihat hanya ada satu buah sertifikat pelatihan yang diikuti oleh petugas akuntansi dan pelaporan BLUD. Dari hasil penelitian diatas dapat kita simpulkan bahwa jika dilihat menggunakan teori implementasi kebijakan menurut Edward III untuk indikator staf dari faktor sumber daya dalam penelitian ini belum optimal.

Hal ini sejalan dengan penelitian Rizal (2021) dalam penelitiannya yang bertujuan untuk mengetahui implementasi sistem Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) pada Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Puskesmas Sukabumi di Kota Probolinggo, menemukan hasil yang menunjukkan bahwa SDM Puskesmas Sukabumi yang terbatas tidak mampu mengimbangi kewenangan dan tanggung jawab yang lebih besar setelah ditetapkan status puskesmas menjadi BLUD, ini didukung dengan hasil penelitian Laura (2016) bahwa kurangnya tenaga administrasi yang mengelola keuangan mengakibatkan puskesmas mengalami kesulitan dalam menyelesaikan tugasnya dengan baik.

Terkait masalah SDM Dayu Santosa (2014) dalam penelitiannya tentang efektivitas implementasi kebijakan BLUD di Puskesmas Tulangan Kabupaten Sidoarjo mengungkapkan bahwa banyak pejabat BLUD di Puskesmas Tulangan yang merangkap jabatan dalam

organisasi kebijakan BLUD di puskesmasnya padahal mereka juga sebagai petugas puskesmas yang bekerja melayani masyarakat sesuai profesinya. Sementara itu, Indrayathi (2013) yang meneliti mutu pelayanan puskesmas perawatan yang berstatus BLUD memberikan saran agar mengikutsertakan staf pemegang program untuk mengikuti pelatihan-pelatihan mengenai penganggaran atau pengangkatan staf yang berlatar belakang *accounting* sehingga bisa membantu kelancaran penyusunan penganggaran. Hal ini mungkin untuk dilakukan karena puskesmas memiliki wewenang untuk mengangkat pegawai honorer karena status puskesmas yang BLUD

Sumber daya manusia yang tidak memadai yaitu berdasar pada jumlah dan kemampuannya berakibat tidak dapat dilaksanakannya kegiatan secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan adalah meningkatkan skill/ kemampuan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan melalui pelatihan.

b. Informasi

Informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan dan kedua informasi mengenai data tentang ketaatan para pelaksana kebijakan terhadap peraturan pemerintah.

Yang pertama dari bentuk informasi adalah bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Sejak ditetapkan sebagai BLUD puskesmas memiliki fleksibilitas yaitu dapat mengelola pemasukan dana untuk mengelola kebutuhan puskesmas itu sendiri. Kebijakan BLUD juga memberikan keleluasaan untuk menjalankan program-program yang telah disusun sesuai dengan kebutuhan. Dalam rangka menjalankan sistem BLUD Puskesmas Rawat Inap Cempaka memberlakukan pembayaran Satu Pintu atau terdapat loket pembayaran khusus. Kebijakan pelayanan kesehatan dasar gratis juga diterapkan bagi pasien yang memiliki KTP Banjarbaru sesuai dengan peraturan Walikota.

Tarif yang digunakan adalah tarif BLUD sementara yang tidak sesuai dengan Real Cost atau Unit Cost yang tidak sesuai dengan biaya Operasional, BAKHP serta jasa tenaga medis. Dalam artian tarif tersebut sudah tidak lagi sesuai

dengan kondisi riil saat ini dan harus segera dilakukan revisi. Pendapatan puskesmas dari BLUD digunakan selain untuk jasa juga untuk keperluan operasional yang diprioritaskan.

Kedua dari bentuk informasi adalah tentang ketaatan para pelaksana kebijakan terhadap peraturan pemerintah. Dari hasil penelitian didapat kesimpulan bahwa semua pegawai Puskesmas Rawat Inap Cempaka Kota Banjarbaru telah mempunyai tugas dan tanggung jawab masing-masing dan mereka berkewajiban melaksanakannya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Karena banyak manfaat dan adanya fleksibilitas atau keleluasaan yang didapat dari kebijakan Pola Pengelolaan Keuangan BLUD semua pejabat pengelola, tim pengelola dan seluruh staf puskesmas yang terlibat dalam kegiatan BLUD mendukung dan selalu berusaha untuk melaksanakan kebijakan dengan sebaik-baiknya. Semua kegiatan tata kelola BLUD diawasi oleh pemimpin BLUD yang juga merupakan Kepala Puskesmas.

Hasil wawancara yang kemudian dianalisis menggunakan teori implementasi kebijakan Edward III pada indikator informasi dari faktor sumber daya dalam penelitian ini sudah berjalan dengan baik. Implementasi kebijakan akan berjalan dengan efektif apabila implementor mengetahui bagaimana melaksanakan kebijakan dan patuh terhadap peraturan yang telah ditetapkan.

Penjelasan tersebut sesuai dengan hasil penelitian Rizal (2021) dalam penelitiannya yang bertujuan untuk mengetahui implementasi sistem Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) pada Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Puskesmas Sukabumi di Kota Probolinggo, menemukan hasil yang menunjukkan bahwa implementasi BLUD pada Puskesmas Sukabumi membawa perubahan pada penyederhanaan proses birokrasi dan memberikan fleksibilitas pengelolaan keuangan yang dapat memberikan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Pelaksanaan teknis dalam operasional BLUD Puskesmas Sukabumi telah dijalankan sesuai dengan ketentuan yang berlaku meskipun tidak semua aspek BLUD dapat dijalankan.

c. Wewenang

Dalam implementasi Kebijakan Pola Pengelolaan Keuangan BLUD di Puskesmas Rawat Inap Cempaka Kota Banjarbaru, wewenang ditetapkan secara formal dalam bentuk Surat Keputusan Kepala Dinas Kesehatan Kota Banjarbaru Nomor 008 Tahun 2023 tentang Penunjukan, Penetapan Nama dan Uraian Tugas Pejabat Pengelola dan Tim Pengelola BLUD. Dengan melaksanakan wewenang masing-masing maka implementasi kebijakan akan berjalan sesuai arah dan tujuannya.

Dengan melaksanakan wewenang masing-masing maka implementasi kebijakan akan berjalan sesuai arah dan tujuannya. Dari hal tersebut dapat disimpulkan bahwa jika dilihat menggunakan teori implementasi kebijakan menurut Edward III untuk indikator wewenang dari faktor sumber daya dalam penelitian ini sudah berjalan dengan optimal.

d. Fasilitas

Berdasarkan hasil wawancara dan observasi lapangan, Puskesmas Rawat Inap Cempaka Kota Banjarbaru dalam mencapai target kinerja dilengkapi dengan sarana-prasarana yang mencukupi dan sudah sesuai standar dari Peraturan Menteri Kesehatan No. 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat. Terutama untuk pelayanan rawat inap, pelayanan obstetri neonatus dasar (PONED) dan laboratorium. Komputer sudah cukup karena setiap tahun dianggarkan di BLUD. Hanya ada kendala genset yang rusak, karena puskesmas tempatnya luas dengan rawat inap perlu voltase yang besar dan sebenarnya bisa membeli dengan dana BLUD, tapi karena anggaran pendapatan terbatas dan harganya yang ratusan juta, dan ini sudah diusulkan ke Dinkes dan sedang menunggu tindak lanjut.

Melalui teori implementasi kebijakan menurut Edward III dapat disimpulkan bahwa untuk indikator fasilitas dari faktor sumber daya dalam penelitian ini sudah berjalan dengan optimal dikarenakan sudah tersedianya fasilitas-fasilitas pendukung implementasi seperti sarana dan prasarana tersebut diatas yang menjadikan pelaksanaan kebijakan dapat berjalan dengan efektif.

3. Disposisi

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Berikut merupakan variabel-variabel penting mengenai disposisi yang dianalisis menggunakan model Edward III:

a. Pengangkatan Birokrat

Pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan akan terhambat bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi.

Implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas dan kompetensinya. Di Puskesmas Rawat Inap Cempaka Kota Banjarbaru pejabat dan staf yang terlibat dalam Tim BLUD hampir semuanya rangkap jabatan terutama dari tenaga fungsional kesehatan.

Hasil wawancara menunjukkan jika dilihat dari menggunakan teori implementasi kebijakan menurut Edward III untuk indikator pengangkatan birokrat pada faktor disposisi atau sikap pelaksana kalau dilihat dari sikap, dukungan dan keterlibatan sudah berjalan dengan optimal. Namun jika dilihat dari kemampuan, kapabilitas dan kompetensinya, pejabat dan juga tim pengelola BLUD yang ditunjuk dan diangkat untuk mengelola tidak sesuai dengan yang seharusnya.

Hasil telaah dokumen pada SK Penunjukan, Penetapan Nama dan Uraian Tugas Pejabat Pengelola dan Tim Pengelola BLUD UPT Puskesmas Rawat Inap Cempaka Kota Banjarbaru, pejabat dan tim pengelola hampir semuanya merangkap jabatan, tupoksi utama mereka adalah sebagai pelayan kesehatan. Dan hanya satu orang dari pejabat pengelola dan tim pengelola itu yang pernah mengikuti pelatihan, yang lain belum pernah ikut pelatihan untuk meningkatkan keahlian dan keterampilan dalam pengelolaan keuangan BLUD. Hal ini

menjadikan implementasi kebijakan tidak dapat berjalan dengan optimal.

b. Insentif

Insentif adalah tindakan pemberian materi maupun non materi tambahan yang diberikan oleh instansi kepada staf untuk menjadikan motivasi dalam melakukan suatu pekerjaan. Pemberian insentif dinilai menjadi salah satu cara yang dilakukan agar para implementor melaksanakan tugas maupun perintah dengan baik.

Puskesmas yang menerapkan kebijakan Pola Pengelolaan Keuangan BLUD harus menyediakan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana kebijakan agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program. Insentif diberikan untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai. Ada perhitungan poin dalam pemberian insentif sesuai dengan beban tugas dan bagi mereka yang merangkap jabatan sebagai pejabat dan anggota dalam tim pengelola BLUD ada poin lebih tersendiri. Selain itu adanya kerjasama dengan pihak ketiga juga menjadi tambahan insentif bagi pegawai puskesmas karena hasilnya masuk ke pendapatan BLUD puskesmas. Dapat disimpulkan bahwa jika dilihat menggunakan teori implementasi kebijakan menurut Edward III untuk indikator insentif pada faktor disposisi sudah berjalan dengan efektif.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang lemah dapat menyebabkan suatu kebijakan tidak dapat dilaksanakan atau direalisasikan meskipun faktor-faktor yang lain sudah terpenuhi. Struktur birokrasi dapat mencerminkan arah hubungan, garis komando dan alur koordinasi antar unit kerja dalam koordinasi. Struktur Birokrasi pelaksana BLUD di Puskesmas Rawat Inap Cempaka dapat dilihat dari adanya struktur organisasi untuk pengelolaan BLUD. Hasil telaah dokumen terdapat Surat Keputusan Kepala Dinas Kesehatan Kota Banjarbaru Nomor 008 Tahun 2023 tentang Penunjukan, Penetapan Nama dan Uraian Tugas Pejabat Pengelola dan Tim Pengelola BLUD UPT Puskesmas.

Menurut Edward III terdapat dua karakteristik yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi atau organisasi ke arah yang lebih baik adalah

Standar Operasional Procedures (SOP) dan Fragmentasi.

a. Standar Operational Procedures (SOP)

Standar Operasional Procedures (SOP) adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan seperti aparatur, administrator, atau birokrat untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya (*days-to-days politics*) sesuai dengan standar yang telah ditetapkan *Standar Operasional Procedures (SOP)*. Di dalam Perwali Nomor 38 tahun 2018 tentang Pedoman Pola Tata Kelola Pada Badan Layanan Umum Daerah Puskesmas pada bab VI tentang prosedur kerja disebutkan bahwa setiap pegawai di lingkungan BLUD puskesmas dalam pelaksanaan tugasnya wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi yang bersifat vertikal, horisontal dan diagonal di lingkungan sesuai tugas masing-masing.

Berdasarkan hasil wawancara Puskesmas Rawat Inap Cempaka Kota Banjarbaru telah melaksanakan kebijakan Dalam Pola Pengelolaan Keuangan BLUD sesuai dengan SOP yang berlaku serta mengimplementasikan teknologi dalam pelaporan-pelaporan puskesmas baik itu laporan teknis pelayanan kesehatan maupun laporan keuangan menggunakan aplikasi.

Dari hasil telaah dokumen dapat diamati ada SOP pengelolaan BLUD dan juga ada SOP di masing-masing ruang pelayanan kesehatan. Seluruh kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan prosedur dan instruksi kerja yang ada. Puskesmas telah melaksanakan SOP medis dan non medis sehingga dapat disimpulkan bahwa jika dilihat menggunakan teori implementasi kebijakan menurut Edward III untuk indikator *Standar Operasional Procedures (SOP)* pada faktor Struktur birokrasi para pelaksana kebijakan di Puskesmas Rawat Inap Cempaka sudah melaksanakan sesuai *Standar Operasional Procedures (SOP)* dengan optimal.

b. Fragmentasi

Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab berbagai aktivitas, kegiatan atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing sehingga memerlukan adanya koordinasi.

Fragmentasi juga menimbulkan munculnya tekanan-tekanan di luar unit yang dapat mempengaruhi dan mengakibatkan munculnya hambatan pada struktur organisasi yang menerima tekanan. Namun tekanan yang diterima bukanlah tekanan yang bersifat menghambat melainkan tekanan yang membangun.

Dari hasil penelitian didapat keterangan bahwa setelah pendampingan di awal pembentukan BLUD tidak ada lagi pendampingan ataupun pembekalan yang diberikan kepada pengelola padahal mereka sangat membutuhkan panduan seperti panduan belanja, panduan penerimaan, panduan penganggaran BLUD. Sosialisasi hanya dilakukan oleh Dinas Kesehatan ketika ada terbit Perwali yang baru dan yang diundang biasanya adalah pemimpin, pejabat teknis, serta pejabat keuangan BLUD. Padahal untuk tim pengelola juga sangat membutuhkan adanya bimbingan teknis atau pelatihan untuk kesamaan persepsi dalam pengelolaan BLUD. Selama ini petugas harus inisiatif dan aktif sendiri untuk konsultasi. Dari sini dapat disimpulkan bahwa jika dilihat menggunakan teori implementasi kebijakan menurut Edward III untuk indikator fragmentasi pada faktor struktur birokrasi belum berjalan dengan optimal. Struktur birokrasi sebagai pelaksana harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi yang baik. (Winarno, 2007).

Faktor Penghambat Implementasi PPK-BLUD

Dari hasil penelitian dan pembahasan tentang bagaimana implementasi Pola Pengelolaan Keuangan BLUD Puskesmas Rawat Inap Cempaka Kota Banjarbaru yang telah diuraikan diatas, dapat ditemukan adanya beberapa faktor yang menjadi penghambat yaitu:

1. Jumlah staf tidak memadai dari segi kompetensi dan keahliannya.
2. Belum ada juknis yang resmi.
3. Biaya pemeliharaan yang mahal dan suku cadang kadang tidak tersedia.
4. Kebijakan (Perwali) tentang tarif pelayanan yang tidak sesuai dengan Real Cost atau Unit Cost.
5. Kebijakan (SK Wali Kota Banjarbaru) tentang pelayanan kesehatan dasar gratis bagi

warga yang memiliki KTP Kota Banjarbaru tidak diimbangi dengan penyediaan anggaran dari APBD berpengaruh terhadap pendapatan BLUD puskesmas.

KESIMPULAN

Implementasi Pola Pengelolaan Keuangan BLUD di Puskesmas Rawat Inap Cempaka Kota Banjarbaru belum optimal. Hal ini didasarkan pada analisis berdasarkan indikator Edward III, ada beberapa faktor yang terpenuhi dan ada yang tidak terpenuhi. Faktor yang belum optimal yaitu faktor komunikasi dengan indikator transmisi khususnya yang berasal dari luar dan indikator kejelasan, faktor sumber daya dengan indikator staf, faktor disposisi dengan indikator pengangkatan birokrat, serta faktor struktur birokrasi dengan indikator fragmentasi. Faktor yang sudah optimal yaitu faktor komunikasi dengan indikator konsistensi, faktor sumber daya dengan indikator informasi, wewenang dan fasilitas, faktor disposisi dengan indikator insentif, serta faktor struktur birokrasi dengan indikator SOP.

Faktor penghambat yang ditemukan dalam penelitian ini yaitu jumlah staf tidak memadai, belum ada juknis yang resmi, biaya pemeliharaan yang mahal, kebijakan (Perwali) tentang tarif pelayanan yang tidak sesuai dengan Real Cost serta adanya kebijakan (SK Wali Kota Banjarbaru) tentang pelayanan kesehatan dasar gratis bagi warga yang memiliki KTP Kota Banjarbaru yang tidak diimbangi dengan penyediaan anggaran dari APBD berpengaruh terhadap pendapatan BLUD puskesmas.

REFERENSI

- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Edwards III, George C. (1980). *Implementing Publik Policy*, Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Indrawati, Sri Mulyani. *Keynote Speech pada Diskusi Panel Pengelolaan Keuangan BLUD dan Peningkatan Kinerja Rumah Sakit: Kondisi, Ekspektasi, dan Tata Kelola*. Oktober 2007.
- Indrayathi, P. A., Listyowati, R., Nopiyani, N. S., & Ulandari, L. S. (2014). *Mutu Pelayanan Pusk anan Puskesmas P esmas Perawatan*
- y awatan yang Berstatus Badan ang Berstatus Badan. *Kesmas*, 9(2), 164-170. doi:10.21109/kesmas.v9i2.519
- Rawung, Laura Cathrene., Sholihin, Mahfud. 2016. *Evaluasi Kinerja Puskesmas yang Menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (Studi pada Puskesmas BLUD Kota Balikpapan)*. Tesis. Universitas Gadjah Mada.
- Rizal, M. (2020). *Implementasi Sistem Badan Layanan Umum Daerah (Blud) Pada Unit Pelaksana Teknis Daerah (Uptd) (Studi Kasus Pada Puskesmas Sukabumi Di Kota Probolinggo*.
- Santosa, M., D. (2014). *Efektivitas Implementasi Kebijakan BLUD di Puskesmas Tulangan, Kabupaten Sidoarjo*. Respository Unair.
- Sakit Badan Layanan Umum. *Paper Seminar Rumah Sakit Sebagai Badan Layanan Umum*, Jakarta.
- Setiawan, G. (2004). *Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Usman, N. (2002). *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*. Jakarta: Grasindo
- Winarno, B. (2007). *Kebijakan Publik Teori dan Praktek*. Kapi.