

**TESIS**

**EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BADAN LAYANAN UMUM  
DAERAH (BLUD) PADA UNIT KERJA PUSKESMAS  
(Studi pada Puskesmas BLUD di Kota Kediri)**



**DEWI KURNIAWATI**

**UNIVERSITAS AIRLANGGA  
FAKULTAS KESEHATAN MASYARAKAT  
PROGRAM MAGISTER  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN KESEHATAN  
SURABAYA  
2020**

**TESIS**

**EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BADAN LAYANAN UMUM  
DAERAH (BLUD) PADA UNIT KERJA PUSKESMAS  
(Studi pada Puskesmas BLUD di Kota Kediri)**



**OLEH:**

**DEWI KURNIAWATI  
NIM 101814453063**

**UNIVERSITAS AIRLANGGA  
FAKULTAS KESEHATAN MASYARAKAT  
PROGRAM MAGISTER  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN KESEHATAN  
SURABAYA  
2020**

**EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BADAN LAYANAN UMUM  
DAERAH (BLUD) PADA UNIT KERJA PUSKESMAS  
(Studi di Puskesmas Kota Kediri)**

**TESIS**

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

**Oleh :**

**DEWI KURNIAWATI  
NIM 101814453063**

**UNIVERSITAS AIRLANGGA  
FAKULTAS KESEHATAN MASYARAKAT  
PROGRAM MAGISTER  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN KESEHATAN  
SURABAYA  
2020**

## PENGESAHAN

**Dipertahankan di depan Tim Penguji Tesis  
Minat Studi Manajemen 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 2 Oktober 2020**

**Mengesahkan**

**Universitas Airlangga  
Fakultas Kesehatan Masyarakat**

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

**Tim Penguji:**

**Ketua : Dr. Ernawaty, drg., M.Kes.**  
**Anggota : 1. Dr. Thinni Nurul R., Dra.Ec.,M.Kes.**  
**2. Dr. Mahmudah, Ir., M.Kes.**  
**3. Dr. Windhu Purnomo, dr., M.S.**  
**4. Candrajaya, S.KM., M.M.**  
**5. Dr. Ma'murotus Sa'diyah, dr., M.Kes.**

**PERSETUJUAN**

**TESIS**

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

**Oleh:**

**DEWI KURNIAWATI  
NIM 1011814453063**

**Menyetujui,**

**Surabaya, 2 Oktober 2020**

**Pembimbing Ketua**



**Dr. Thinni Nurul R., Dra.Ec., M.Kes.  
NIP 196502111991032002**

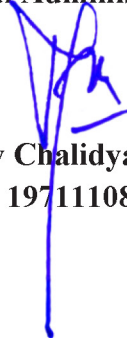
**Pembimbing**



**Dr. Mahmudah, Ir., M.Kes.  
NIP 196901101993032002**

**Mengetahui,**

**Koordinator Program Studi Administrasi dan Kebijakan Kesehatan**



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

## PERNYATAAN ORISINALITAS

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya :

Nama : Dewi Kurniawati  
NIM : 101814453063  
Program Studi : Administrasi dan Kebijakan  
Kesehatan Minat Studi : Manajemen Pelayanan  
Kesehatan Angkatan : 2018  
Jenjang : Magister

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

### **EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH (BLUD) PADA UNIT KERJA PUSKESMAS (Studi di Puskesmas Wilayah Kota Kediri)**

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, 2 Oktober 2020



Dewi Kurniawati

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT, karena berkat rahmat dan hidayahnya penyusunan thesis dengan judul **“Evaluasi Implementasi Kebijakan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) pada unit kerja Puskesmas”** dapat diselesaikan dengan baik dan tepat waktu sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Kesehatan.

Tesis ini berisikan tentang kondisi Pusat Kesehatan Masyarakat yang saat ini telah banyak didorong untuk melakukan perubahan status menjadi Badan layanan Umum Daerah. Dengan harapan mutu pelayanannya akan mengalami peningkatan, yang itu berarti akan berimbas pula pada peningkatan derajat kesehatan masyarakat di wilayah tersebut. Namun setelah dilakukannya perubahan status tersebut, ternyata masih banyak ditemukan Puskesmas yang belum dilakukan evaluasi, apakah kondisi tersebut benar-benar dapat mencapai tujuan yang diinginkan atautkah masih perlu untuk dilakukan perbaikan.

Hadirnya penelitian ini diharapkan dapat membantu untuk mengevaluasi hal tersebut. Selain itu juga dapat mengetahui faktor-faktor yang dapat menjadi penghambat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, sehingga dapat digunakan untuk mencari solusi agar kedepannya kebijakan yang telah diterapkan tersebut dapat memberikan efek positif yang lebih maksimal.

Peneliti menyadari sepenuhnya bahwa penulisan thesis ini dapat terselesaikan atas bantuan beberapa pihak. Ucapan terimakasih yang tidak terhingga saya sampaikan kepada yang terhormat Dr. Thinni Nurul R.,Dra.Ec., M.Kes. dan Dr. Mahmudah, Ir. M.Kes. selaku pembimbing yang dengan kesabaran dan penuh perhatian memberikan bimbingan, konsulan dan perbaikan agar tesis ini dapat terselesaikan dengan lebih baik.

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

1. Prof. Dr. Moh. Nasih, S.E.,M.T.,Ak. Selaku Rektor Universitas Airlangga.
2. Dr. Santi Martini, dr. M.Kes. selaku Dekan Fakultas Kesehatan Masyarakat periode 2020-2025.
3. Prof. Dr. Tri Martiana, dr., M.S. selaku Dekan Fakultas Kesehatan Masyarakat periode 2015-2020.
4. Dr. Djazuly Chalidyanto, S.KM., M.ARS. selaku Koordinator Program Studi Magister Administrasi dan Kebijakan Kesehatan.
5. Prof. Dr. Stefanus Supriyanto, dr., M.S. dan Dr. Ratna Dwi Wulandari, S.KM, M.Kes. selaku Ketua Minat Studi Manajemen Pelayanan Kesehatan.
6. Dr. Ernawaty, drg., M.Kes., Dr. Windhu Purnomo, dr. M.S., Candrajaya,S.KM, M.M. dan Dr. Ma'murotus Sa'diyah, dr., M.Kes. atas kesediannya menguji dan membimbing dalam perbaikan tesis ini.
7. Seluruh dosen pengajar pada Program Studi Magister Administrasi dan Kebijakan Kesehatan Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Airlangga yang telah memberikan ilmu, mendidik, membimbing, membina dan memberi motivasi kepada saya sehingga dapat menyelesaikan pendidikan di Program

Studi Administrasi dan Kebijakan Kesehatan Minta Studi Manajemen Pelayanan Kesehatan.

8. Seluruh staf administrasi pada Program Studi Magister Administrasi dan Kebijakan Kesehatan Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Airlangga, yaitu Saudara Kukuh Yanuaristanto, S.E., Husni Kurnia Nurhasim, S.Si., dan Ade Mira Sari, S.KM yang telah membantu selama proses pendidikan berlangsung.
9. dr. Fauzan Adima, M.Kes. selaku Kepala Dinas Kesehatan Kota Kediri beserta seluruh Kepala Puskesmas di Kota Kediri yang telah memberikan ijin penelitian sebagai tugas akhir dalam studi magister ini.
10. Rekan-rekan di Dinas Kesehatan Kota Kediri dan rekan sejawat yang telah membantu dalam pengumpulan data dan memberikan dukungan sepenuhnya dalam penyelesaian tesis ini.
11. Seluruh responden penelitian yaitu pengelola BLUD Puskesmas yang telah meluangkan waktunya untuk berpartisipasi dalam penelitian ini.
12. Kedua orang tua tercinta, Bapak A. Soetadji Notohadi dan Ibu Sunarsih dan kedua mertua tercinta, Bapak Soejono dan Ibu Suwarti yang selalu memberikan dukungan, kasih sayang dan do'a yang tiada putus-putusnya.
13. Suami terkasih, drh. Fajar Agung Yuliarto, yang telah memberikan ijin, mendampingi dengan sangat sabar, pengertian, selalu mendukung kapanpun dan apapun yang terjadi serta anakku Muhammad Faeyza Yogadefa yang selalu menjadi penyemangat dalam menyelesaikan tesis ini.
14. Teman-teman kuliah di Minat Studi Manajemen Pelayanan Kesehatan angkatan 2018 yang telah menjadi keluarga, teman, sahabat terbaik selama proses perkuliahan dan senantiasa saling mendukung.
15. Teman-teman kelompok bimbingan tesis yang sudah menjadi keluarga dan tempat saling semangat menyemangati dikala lelah dan menurun semangatnya dalam mengupayakan kelulusan.
16. Serta semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu yang telah mendukung dalam pembuatan tesis ini hingga selesai.

Demikian kata pengantar ini disampaikan. Semoga hasil penelitian tesis ini memberikan manfaat yang besar baik dalam rangka memperkaya khazanah keilmuan di bidang manajemen pelayanan kesehatan maupun manfaat praktis bagi pembaca.

Surabaya, 2 Oktober 2020

Penulis



## SUMMARY

### **Evaluation of Local Public Service Agency's Policy on Working Units of Primary Healthcare Centers (A Study in Primary Healthcare Centers of Kediri District)**

The service quality of primary healthcare centers can be improved because of the excellent performance of the units. However, some financial issues become constraints in providing primary health care to the community. To solve these issues, the Indonesian government has offered a solution to change the status of primary healthcare centers to be local public service agencies. According to the Regulation of Major No. 11 of 2018, Kediri district government has stipulated 9 primary healthcare centers to be local public service agencies. After the policy has been implemented, the preliminary research has found all the primary healthcare centers have not formulated performance planning and evaluation based on the aspects of the BSC framework as explained in the Regulation of the Ministry of Domestic Trade and Consumer Affairs Number 79 of 2018.

This study aimed to evaluate the implementation of the local public agency policy among primary healthcare centers according to the Regulation of the Ministry of Domestic Trade and Consumer Affairs Number 79 of 2018 as the basis of recommendation formulation. The units of analysis were regional government, district health office, and primary healthcare centers in Kediri district. Data were collected through questionnaires, observation check-list, and interview method. The study's variables included regional government factors (status determination, guidance, monitoring and evaluation, and regulations), district health office factors (facilitators, supervision, and controlling). Other variables involved primary healthcare center factors (organizational structure, budget, human resources, including staff knowledge, attitude, competence, and workload), formulation process of required administrative documents, formulation process of planning documents and budget allocation, and flexibility.

The results show regional government factors including the government's roles in the policy formulation complied with the Regulation of the Ministry of Domestic Trade and Consumer Affairs Number 79 of 2018 despite flaws in its process. Besides, their roles in monitoring and evaluation, guidance, and regulation were not optimal and need to be repaired. Additionally, the district health office has already carried their tasks as either facilitators, supervisors, or controllers, but the task frequency and division should be re-arranged. While the primary healthcare centers have not implemented the policy well because they lacked understanding about the principles of the local public service agencies. Besides, staff competency in carrying out the policy was insufficient and unsuitable with the assigned tasks, and the staff also had over workloads. However, policy implementation could still be improved along with staff support.

The strategic issues of this research are the lack of monitoring and evaluation activities carried out by the Regional Government and the Health Office, the required regulations have not been ratified, the employees found are

not in accordance with their competencies, the employees have to do multiple tasks, and a lack of understanding of the standards referred to.

The Kediri government needs to formulate regional regulations to help execute the policy. The Kediri District Health Office also needs to formulate SOP as the basis for the supervision and controlling process so that the policy can work optimally. While, the primary healthcare centers also need to replace staff and recalculate workload, as well as to conduct refreshing activities or internal and joint training on the policy of local public service agency-primary healthcare center.

## RINGKASAN

### **Evaluasi Implementasi Kebijakan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) pada Unit Kerja Puskesmas (Studi pada Puskesmas di Wilayah Kota Kediri)**

Salah satu upaya dalam meningkatkan kualitas pelayanan Puskesmas adalah dengan meningkatkan kinerja dari penyelenggara kesehatan itu sendiri. Namun, beberapa permasalahan terkait pengelolaan keuangan yang membayangi Puskesmas dalam menyelenggarakan kesehatan dasar terdekat di masyarakat mengakibatkan upaya tersebut menemui kendala berarti. Guna mengatasi permasalahan tersebut, Pemerintah menawarkan solusi dengan merubah status Puskesmas menjadi BLUD. Dan, melalui Perwali No. 11 Tahun 2018, Pemerintah Kota Kediri pun menetapkan 9 Puskesmas yang berada di wilayahnya untuk menjadi BLUD. Setelah berjalan beberapa waktu, hasil studi pendahuluan menemukan fakta bahwa 100% Puskesmas yang telah berubah status menjadi BLUD di Kota Kediri belum melaksanakan penyusunan perencanaan dan evaluasi kinerja sesuai dengan aspek-aspek kerangka BSC, sebagai salah satu bentuk implementasi kebijakan BLUD Puskesmas sebagaimana yang telah dimandatkan dalam Permendagri 79 Tahun 2018.

Tujuan penelitian ini adalah melakukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan BLUD di Puskesmas sesuai dengan Permendagri 79 Tahun 2018 sebagai dasar penyusunan rekomendasi dalam upaya pencapaian tujuan kebijakan penetapan Puskesmas menjadi sebuah BLUD di Kota Kediri. Unit analisis dalam penelitian ini adalah Pemerintah Daerah, Dinas Kesehatan dan Puskesmas di Kota Kediri. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan kuesioner, *check list* observasi serta metode wawancara. Variabel yang diamati yaitu: faktor Pemerintah Daerah (penetapan status, pembinaan, monitoring dan evaluasi serta regulasi), faktor Dinas Kesehatan (fasilitator dan pengawasan serta pengendalian), faktor Puskesmas (struktur organisasi, anggaran, sumber daya manusia yang terdiri dari pengetahuan pegawai, sikap pegawai, kompetensi pegawai, dan beban kerja), proses penyusunan dokumen persyaratan administratif, proses penyusunan dokumen perencanaan dan pelaksanaan anggaran, serta fleksibilitas.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa berdasarkan evaluasi pada faktor Pemerintah Daerah, peran Pemerintah Daerah dalam proses *policy formulation* telah sesuai dengan yang dimandatkan dalam Permendagri 79 tahun 2018 walaupun masih terdapat beberapa kekurangan dalam prosesnya, selain itu peran lain seperti halnya melakukan monitoring dan evaluasi, pembinaan serta regulasi masih dirasa kurang optimal dan membutuhkan perbaikan. Berdasarkan faktor Dinas Kesehatan, Dinas Kesehatan telah cukup menjalankan tugasnya sebagai fasilitator maupun pengawas dan pengendali, namun dari sisi frekuensi dan pembagian tugas perlu lebih dilakukan penataan kembali. Berdasarkan faktor Puskesmas, ditemukan hasil bahwa terdapat ketidakefektifan dalam proses implementasi kebijakan Puskesmas disebabkan oleh kurangnya pemahaman

terhadap seluk beluk BLUD, kompetensi pegawai yang melaksanakan kebijakan juga masih kurang sesuai dengan bidang tugas yang dikerjakan serta beban kerja yang berlebih, namun terdapat juga hal yang sebenarnya dapat dimaksimalkan dalam pelaksanaan kebijakan BLUD Puskesmas ini yaitu sikap para pegawai yang mendukung terhadap keberadaan kebijakan BLUD Puskesmas tersebut.

Isu strategis dari penelitian ini yaitu kegiatan monitoring dan evaluasi yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan Dinas Kesehatan masih kurang, regulasi yang dibutuhkan belum disahkan, pegawai yang ditempatkan kurang sesuai dengan kompetensi yang dimiliki, pegawai harus melakukan rangkap tugas, serta kurangnya pemahaman terhadap standar yang dirujuk.

Rekomendasi kepada Pemerintah Kota Kediri, perlu dibuat peraturan daerah yang dapat membantu pelaksanaan kebijakan BLUD Puskesmas. Untuk Dinas Kesehatan Kota Kediri, perlu dibuat SOP untuk mengawal proses pengawasan dan pengendalian agar pelaksanaan kebijakan BLUD Puskesmas dapat berjalan lebih maksimal. Sedangkan untuk Puskesmas, perlu dilakukan penataan dan perhitungan ulang terhadap beban kerja dan penempatan pegawai serta jika memungkinkan hendaknya dapat dilakukan refreshing atau pelatihan internal maupun gabungan terkait kebijakan BLUD Puskesmas.