

ANALISIS BUDAYA ORGANISASI PUSKESMAS SEBAGAI BADAN LAYANAN UMUM DAERAH (BLUD) DI KOTA SEMARANG

M.Abdurrahman Shidiq, Ayun Sriatmi, Septo Pawelas Arso

Bagian Administrasi dan Kebijakan Kesehatan, Fakultas Kesehatan Masyarakat
Universitas Diponegoro

Email: a.rahmanshidiq@gmail.com

ABSTRACT

Community Health Center is required to provide excellent healthcare service to community. Since late 2014 Health Department of Semarang City have prepared all Community Health Center in Semarang to implement BLUD with a view to improve the quality of healthcare service. The organizational and management transformation of Community Health Care also accompanied by transformation in organizational culture. The purpose of this study is to determine the readiness of community Health Center organizational culture in implementing BLUD policy. The study used qualitative descriptive with interview guide as an data collecting tool. The main informants numbered 4 are head of the community health center. Triangulans informants numbered 8 are medic and non medic staff in each of community health care. The variables of this study are innovation and taking risk culture, attention to detail culture, outcome oriented culture, person oriented culture, team oriented culture, aggressiveness culture, and stability. The result of the research, community health center need to improve rewarding aspect in innovation and taking risk culture. Community health care need to improve attention to detail culture focusing on commitment to standard operational procedures (SOP). Community health center have good outcome oriented culture however need to improve infrastructure used to accommodate patient aspiration. Community health care has good team oriented culture. Community health care need to improve rewarding aspect on aggressiveness culture. Staff and head of community health center are open to change. Therefore, community health care organizational culture is not quite ready yet to implementing BLUD policy.

Keywords : Organizational Culture, Community Health Center, Public Service Agency Policy

References : 56, 1986-2015

PENDAHULUAN

Pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dari hak-hak setiap warga negara atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyedia penyelenggara pelayanan publik.¹ Namun saat ini telah disadari bahwa penyelenggaraan pelayanan

publik pada saat ini masih belum sepenuhnya maksimal.²

Permasalahan berupa belum maksimalnya pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat, Pemerintah memberikan solusi dengan mereformasi bidang keuangan negara. Mewiraswastakan pemerintah (*enterprising the government*) adalah paradigma yang

memberi arah yang tepat bagi keuangan sektor publik. Pemerintah mengejawantahkan konsep “mewiraswastakan” pemerintah ini menjadi konsep Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum / Daerah. Konsep Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) diperuntukan bagi instansi pemerintah di pusat sedangkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) diperuntukan bagi instansi pemerintah di tingkat daerah. Tujuan pemerintah membentuk konsep PPK-BLU/D adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat.³

Memasuki era Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) Puskesmas sebagai fasilitas penyediaan pelayanan kesehatan tingkat pertama memiliki peranan yang vital sebagai gatekeeper bagi masyarakat yang ingin mendapat pelayanan kesehatan rujukan. Hal tersebut menyebabkan peningkatan jumlah kunjungan pasien pada Puskesmas. berdasarkan hal tersebut Puskesmas memiliki tantangan untuk menyediakan pelayanan kesehatan yang memiliki kualitas dan mutu baik.⁴

Pemerintah Kota Semarang melalui Dinas Kesehatan Kota (DKK) Semarang mengeluarkan kebijakan untuk menjadikan seluruh Puskesmas di kota Semarang yang berjumlah 37 Puskesmas untuk menjadi BLUD. Tujuan menjadikan Puskesmas sebagai BLUD untuk meningkatkan kualitas pelayanan Puskesmas di Kota Semarang.⁵

Kebijakan BLUD Puskesmas yang diberlakukan Dinas Kesehatan Kota Semarang akan memiliki konsekuensi berupa transformasi atau perubahan organisasi pada Puskesmas. Kebijakan BLUD

Puskesmas akan merubah pengelolaan dan kultur internal organisasi Puskesmas. Setiap perubahan sejatinya tidak bisa hanya pada satu sisi aspek pengelolaan atau kultural saja, kedua aspek tersebut harus dikelola Puskesmas secara bersamaan agar perubahan organisasi Puskesmas bisa optimal dan tujuan BLUD untuk meningkatkan kualitas pelayanan bisa tercapai.⁶

Perubahan seperti sistem, cara kerja serta tata kelola yang baru akan berhubungan serta memiliki konsekuensi pada berubahnya budaya kerja seluruh Sumber Daya Manusia (SDM) atau pegawai Puskesmas sehingga tercipta budaya kerja baru.⁷

Perubahan tata kelola organisasi Puskesmas itu sendiri akan merubah, prosedur kerja, sistem pengelolaan keuangan dan juga pengelolaan Sumber Daya Manusia. Menjawab tantangan tersebut, Puskesmas dapat berpedoman pada tata kelola yang baru sesuai Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah. Namun tantangan yang belum mendapat perhatian dan terjawab adalah tentang perubahan kultural organisasi yang harus dilakukan beriringan dengan perubahan struktural.⁸

Perhatian pada penyesuaian budaya Organisasi menjadi penting karena memiliki peran yang sangat menentukan bagi pencapaian tujuan organisasi. Tujuan meningkatkan kualitas pelayanan Puskesmas melalui penerapan PPK-BLUD akan dapat dicapai jika SDM Puskesmas menyesuaikan cara kerja, budaya kerja, serta pola pikirnya terhadap sistem tata kelola yang baru.⁹

Budaya seperti apa yang diharapkan ketika Puskesmas menjadi BLUD?. Budaya tersebut adalah budaya entrepreneur atau wirausaha. Karena sejatinya konsep BLUD dilatarbelakangi oleh konsep *New Public Management* dan agensifikasi yang cara kerja organisasinya seperti tatakelola organisasi swasta atau privat.⁹

Berdasarkan pada pentingnya transformasi kultural yang harus dilakukan untuk mendukung terlaksananya kebijakan BLUD dengan baik, maka muncul pertanyaan bagaimana gambaran budaya Puskesmas yang ada saat ini dan apakah budaya tersebut sudah siap dan sesuai untuk mendukung pengelolaan BLUD Puskesmas di Kota Semarang.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif yang dimaksudkan untuk mengetahui gambaran budaya organisasi Puskesmas.

Penelitian dilakukan pada empat Puskesmas yaitu Puskesmas Pandanaran, Puskesmas Ngesrep, Puskesmas Rowosari dan Puskesmas Gunungpati. Subjek penelitian adalah seorang kepala Puskesmas dari masing-masing Puskesmas dan dua orang staf pegawai dari masing-masing Puskesmas.

Variabel penelitian ini adalah tujuh nilai-nilai budaya yang membentuk gambaran budaya suatu organisasi. Ketujuh variabel tersebut adalah inovasi dan pengambilan risiko, perhatian terhadap detail, orientasi terhadap hasil atau manfaat, orientasi terhadap orang, orientasi terhadap tim, agresivitas serta stabilitas.

Gambaran budaya organisasi Puskesmas berdasarkan tujuh variabel penelitian didapatkan melalui wawancara mendalam. Hasil yang didapat akan dibandingkan dengan konsep budaya wirausaha dengan kerangka budaya organisasi Stephen Robbins dan dianalisis untuk mengetahui gambaran budaya organisasi serta kesiapan budaya organisasi Puskesmas untuk menerapkan pengelolaan BLUD Puskesmas.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Budaya inovasi dan Pengambilan risiko

Budaya inovasi dan pengambilan risiko pada organisasi berkaitan sangat erat dengan konsep budaya wirausaha dan praktek di sector swasta. Budaya ini terbentuk berdasarkan nilai keterbukaan pimpinan pada bawahannya, *reward* penghargaan ide gagasan inovatif, toleransi terhadap kegagalan dan ketersediaan anggaran untuk berinovasi. Sebuah organisasi yang memiliki budaya inovatif akan memiliki keseluruhan aspek pembentuk budaya inovatif tersebut. Budaya inovasi pada Puskesmas akan membentuk iklim organisasi yang inovatif.¹⁰

Berdasarkan hasil penelitian didapatkan bahwa terdapat kemudahan serta keterbukaan dari pimpinan Puskesmas terhadap informasi ataupun masukan dari bawahannya. Pimpinan Puskesmas juga memberikan toleransi terhadap kegagalan dengan tidak adanya sanksi yang siterima pegawai Puskesmas jika inovasi yang mereka lakukan menemui kegagalan. Inovasi yang dilakukan oleh Puskesmas didukung oleh alokasi anggaran dana untuk melakukan inovasi. Namun sayanya belum ada *reward* dari internal Puskesmas

yang diberikan kepada pegawai yang aktif dalam memberikan ide gagasan inovatifnya. Nilai pemberian *reward* atau penghargaan menjadi penting karena dapat memotivasi pegawai untuk berinovasi. Budaya inovasi pada pelayanan publik diperlukan karena dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik.⁹

Perhatian terhadap detail

Budaya perhatian terhadap detail saat melakukan pekerjaan terbentuk dengan adanya petunjuk atau mekanisme kerja dalam hal ini adalah Standar Operasional Prosedur (SOP) serta komitmen terhadap pelaksanaannya.¹⁰

Berdasarkan hasil penelitian didapatkan hasil bahwa terdapat SOP yang kurang lengkap pada salah satu Puskesmas kemudian didapatkan pula kurang konsistennya komitmen terhadap SOP. Komitmen terhadap pelaksanaan SOP diukur dengan adanya monitoring terhadap kepatuhan SOP. Kurangnya sumber daya manusia menjadi kendala untuk melakukan monitoring terhadap pelaksanaan SOP. SOP membantu memberikan kejelasan secara rinci dalam melakukan pekerjaan. SOP diharapkan dapat meminimalisir kesalahan dalam bekerja.¹¹

Orientasi terhadap hasil

Budaya orientasi terhadap hasil dibentuk oleh nilai komitmen terhadap pencapaian kinerja dan komitmen terhadap kepuasan pelanggan dalam memberikan pelayanan. Komitmen terhadap pencapaian sasaran kinerja dilakukan dengan memonitoring pencapaian kinerja. Komitmen terhadap kepuasan pelanggan dilakukan dengan mengajak pengguna

pelayanan Puskesmas untuk memberikan tanggapan terhadap mutu kualitas pelayanan yang diberikan oleh Puskesmas.¹²

Berdasarkan hasil penelitian didapatkan hasil bahwasannya untuk menjaga komitmen Puskesmas terhadap capaian kinerja, mereka senantiasa melakukan monitoring dan evaluasi pada pertemuan rapat rutin dan lokakarya mini. Sebagian Puskesmas membentuk tim audit internal untuk memonitor capaian target kinerja mereka. Komitmen untuk memenuhi kepuasan pelanggan dilakukan Puskesmas dengan melakukan survei kepuasan pelanggan. Beberapa Puskesmas memiliki inovasi "koin kepuasan" untuk mengetahui kepuasan pasien Puskesmas atas setiap pelayanan yang diterima. Namun sayang saran kotak saran yang ada di setiap Puskesmas kegunaannya kurang maksimal.

Orientasi terhadap orang

Orientasi pada orang adalah suatu keadaan dimana keputusan yang diambil oleh manajemen suatu organisasi mempertimbangkan pengaruhnya terhadap orang yang ada di dalam organisasi tersebut. Budaya orientasi terhadap orang pada Puskesmas akan dicerminkan oleh nilai bahwa pimpinan Puskesmas mempertimbangkan informasi dan melibatkan pegawai Puskesmas dalam mengambil keputusan. Orientasi pada orang adalah suatu keadaan dimana manajemen Puskesmas mempertimbangkan efek dari hasil sebuah keputusan yang diambil terhadap orang-orang yang ada di dalam organisasi dengan cara mengajak mereka untuk dalam pengambilan keputusan.¹⁰

Berdasarkan hasil wawancara mendalam, seluruh informan utama

yang merupakan kepala Puskesmas menyatakan jika mereka selalu meminta pendapat dan mengedepankan diskusi sebelum menetapkan sebuah keputusan atau kebijakan yang akan diberlakukan di internal Puskesmas. Informasi tersebut dibenarkan oleh informan triangulasi yaitu petugas medis dan non medis di Puskesmas, bahwasannya pimpinan mereka mengedepankan diskusi dalam pengambilan keputusan. Seluruh informan utama dan triangulasi menyatakan jika saran pertemuan rutin berupa rapat rutin serta mini lokakarya menjadi sarana mereka untuk berdiskusi dalam dalam mengambil sebuah keputusan internal organisasi. Pelibatan petugas Puskesmas dalam pengambilan keputusan akan meningkatkan tingkat penerimaan dan rasa memiliki terhadap keputusan yang diambil. Selain itu hal ini akan bermanfaat pada kualitas keputusan yang diambil serta dapat memberikan keterampilan dan pengalaman petugas Puskesmas mengenai analisis permasalahan serta pengambilan keputusan.¹³

Orientasi terhadap tim

Budaya orientasi terhadap tim pada Puskesmas dicerminkan oleh sikap pimpinan Puskesmas yang perhatian terhadap kerjasama tim dalam bekerja dengan mendorong kemampuan *teamwork* dan kekompakan antar pegawai Puskesmas. Berdasarkan hasil penelitian Puskesmas memiliki nilai bahwa komunikasi dan koordinasi serta kegiatan informal dapat membangun kedekatan antar pegawai dan dapat mendorong kerjasama tim. Komunikasi dan koordinasi dibentuk melalui interaksi pada pertemuan rutin berupa rapat rutin serta lokakarya mini. Kedekatan

serta kekompakan dibangun melalui kegiatan informal diluar pekerjaan. Namun, Puskesmas perlu memperimbangkan aspek pelatihan *teamwork* untuk membangun kemampuan kerjasama tim yang baik.¹⁴

Agresivitas

Budaya agresivitas pada Puskesmas dibentuk oleh nilai nilai yaitu adanya sasaran kerja individu serta komitmen terhadap capaiannya, kedisiplinan dalam waktu kerja serta adanya *reward* yang diberikan kepada pegawai Puskesmas yang memiliki kinerja yang atau baik berprestasi. Berdasarkan hasil penelitian didapatkan hasil bahwasannya pegawai Puskesmas memiliki sasaran kerja individu dan berkomitmen terhadap capaiannya. Puskesmas komitmen terhadap kedisiplinan jam kerja. Namun sayang, belum ada *reward* dari internal Puskesmas yang diberikan kepada pegawai Puskesmas yang memiliki kinerja yang atau baik berprestasi. Nilai komitmen terhadap disiplin waktu kerja dan komitmen pada sasaran kerja pegawai Puskesmas di atur oleh PP No. 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS dan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Pada regulasi tersebut disebutkan jika PNS wajib menyusun SKP dan PNS yang capaian sasaran kinerja buruk akan mendapatkan hukuman sedang hingga hukuman berat. Beberapa Puskesmas membentuk peraturan internal mengenai disiplin waktu kerja pegawai Puskesmas. Namun sayang belum adanya *reward* yang diberikan oleh internal Puskesmas kepada mereka yang mampu bekerja dengan baik dan memiliki capaian kinerja yang baik.

Penghargaan atau *reward* menjadi penting karena akan memotivasi pegawai untuk bekerja dengan baik.^{15,16}

Stabilitas

Budaya stabilitas pada Puskesmas dicerminkan oleh nilai keterbukaan pimpinan dan seluruh pegawai Puskesmas terhadap sebuah perubahan. Berdasarkan hasil penelitian seluruh pegawai di Puskesmas menyatakan keterbukaan mereka terhadap perubahan yang memang perlu dilakukan oleh Puskesmas. Perubahan sistem antrian loket, revisi SOP dan penggunaan teknologi Komputer adalah beberapa perubahan yang dilakukan oleh Puskesmas. Pimpinan mendorong perubahan dengan melakukan komunikasi dan diskusi kepada bawahannya sebelum menetapkan hal tersebut.¹⁰

KESIMPULAN

1. Budaya inovasi dan pengambilan risiko pada Puskesmas ditunjukkan dengan adanya keterbukaan pimpinan terhadap ide dari bawahannya serta toleransi terhadap kegagalan. Inovasi didukung dengan adanya alokasi anggaran dana. Namun inovasi belum didukung dengan adanya *reward*
2. Budaya perhatian terhadap detail bekerja di Puskesmas ditunjukkan dengan belum lengkapnya mekanisme kerja (SOP) yang ada dan belum konsistennya pelaksanaan SOP tersebut.
3. Budaya orientasi terhadap hasil pada Puskesmas ditunjukkan dengan adanya target kinerja serta komitmen bersama untuk mencapainya. Namun perlu

pengoptimalan sarana untuk menampung aspirasi masyarakat terhadap kepuasan dan kualitas pelayanan Puskesmas.

4. Budaya orientasi terhadap orang pada Puskesmas ditunjukkan dengan Pimpinan yang melibatkan bawahannya untuk mengambil sebuah keputusan agar dampaknya bisa dipertimbangkan bersama.
5. Budaya orientasi terhadap tim di Puskesmas ditunjukkan dengan adanya komunikasi serta koordinasi pada agenda pertemuan. Puskesmas perlu memperhatikan aspek pelatihan *teamwork* dan pertemuan informal untuk mendukung *teamwork*.
6. Budaya agresivitas pada Puskesmas ditunjukkan dengan komitmen terhadap target kerja individu dan disiplin dalam waktu kerja. Namun capaian kerja belum didukung oleh *reward*.
7. Budaya stabilitas pada Puskesmas ditunjukkan dengan keterbukaan pimpinan dan staf pegawai terhadap perubahan.
8. Budaya organisasi Puskesmas belum sepenuhnya siap untuk mendukung tata kelola BLUD Puskesmas.

SARAN

1. Meningkatkan pemahaman tentang budaya organisasi pada pimpinan dan staf pegawai Puskesmas.
2. Merumuskan tata nilai budaya organisasi yang disepakati bersama untuk mendukung tata kelola BLUD.
3. Penggalangan komitmen serta komunikasi kontinyu mengenai budaya organisasi Puskesmas.

4. Meningkatkan pemahaman seluruh pegawai Puskesmas mengenai tata kelola BLUD Puskesmas
5. Merumuskan mekanisme *reward* untuk mendukung budaya inovasi dan agresivitas
6. Melengkapi dokumen SOP dan komitmen terhadap pelaksanaannya
7. Optimalisasi mekanisme dan saran untuk menampung aspirasi masyarakat mengenai kepuasan dan kualitas pelayanan Puskesmas.
8. Melakukan pendekatan informal dan pelatihan untuk mendukung budaya kerjasama tim.
5. Persiapan BLUD Puskesmas Kota Semarang. http://www.dinkes-kotasemarang.go.id/?p=kegiatan_mod&j=lihat&id=252 (diakses pada 12 Oktober 2015 pukul 13.30 WIB)
6. Sobirin, Achmad. *Meraih Keunggulan Melalui Pengintegrasian Sumber Daya Manusia dan Perencanaan Strategik*. Edisi Khusus Jurnal Siasat Bisnin On Human Resources. 2005
7. Yusri, Asril dan Nurul Huda. *Pengaruh Transformasi dan Budaya Organisasi Terhadap Kepuasan Serta Kinerja Pegawai BPJS Kesehatan*. Journal of Economics and Business Ascanomics (JEBA). Vol 1. No.1. pp 1-19. Januari-Juni 2016

DAFTAR PUSTAKA

1. Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Lembaran Negara RI Tahun 2009, No. 122. Sekretariat Negara. Jakarta. 2009
2. Triprasetya AS, Trisnantoro L, Eka Ni LP. *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. Vol 3. No.3. pp.124-137. 2014
3. Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 23 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Lembaran Negara RI Tahun 2005, No. 48. Sekretariat Negara. Jakarta. 2005
4. BPJS Kesehatan. *KIS Tidak Tumpang Tindih Dengan Kartu BPJS Kesehatan*. Info BPJS. Vol 11. pp.9. 2014
5. Rojuaniah. *Perubahan Budaya Organisasi*. Jurnal Forum Ilmiah. Vol 9. No.2. pp 121-132. Mei 2012
6. Wibowo. *Budaya Organisasi Sebuah Kebutuhan Untuk Meningkatkan Kinerja Jangka Panjang*. Jakarta. Rajawali Pers. 2010
7. Robbins, Stephen P. *Prinsip-Prinsip Perilaku Organisasi Edisi ke 5*. Editor : Nurcahyo Mahanani. Jakarta : Erlangga. 2002
8. Instrumen Survei Akreditasi Puskesmas 2016. http://static.banyumaskab.go.id/website/file/website_26071712515_759782dfdc2e8f.pdf (Diakses pada 24 Oktober 2017)
9. Ratminto, Winarsih, Atik S. *Manajemen Pelayanan Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter Dan Standar Pelayanan Minimal*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2008

13. Yukl, G. *Kepemimpinan Dalam Organisasi*. Prenhallindo. Jakarta. 1998
14. Cohen, William A. *The New Art of the Leader Setiap Pemimpin Harus Baca Buku Ini !*. Tangga Pustaka. Jakarta. 2011
15. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil. 2011
16. Peraturan Walikota Semarang No. 38 Tahun 2014 Tentang Pemberian dan Pemberhentian Tambahan Penghasilan Pegawai Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang. 2014

