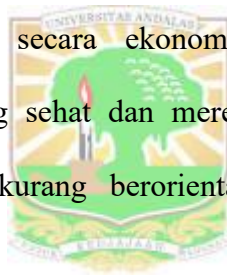


BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Badan layanan Umum (BLU) merupakan salah satu instrumen NPM (*New Public Management*) yang memiliki ide mengadopsi sektor privat ke sektor publik. Hal ini sudah diterapkan di banyak negara dengan nama yang berbeda-beda. Reformasi ini mulai diterapkan di Indonesia sejak tahun 2005 yang awalnya menurut Djamhuri (2009) disebabkan oleh krisis ekonomi asia tahun 1997. Lemahnya undang-undang keuangan dan perbendaharaan negara yang tidak memberikan fleksibilitas bagi lembaga pelayanan publik untuk menjalankan fungsinya (Waluyo, 2016a). Menurut Mawarnia dan Wuryani (2020) BLU memiliki tujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat secara ekonomis, efektif dan efisien dengan menerapkan praktek bisnis yang sehat dan mereformasi manajemen publik yang birokratis, tidak efisien serta kurang berorientasi pada pelayanan dan kinerja (Lindlbauer *et al.*, 2016).



Choi (2016) dalam penelitiannya menyebutkan bahwa penerapan BLU dianggap sebagai solusi untuk menangani masalah efektifitas dan efisiensi pelayanan di Indonesia. Kebijakan ini berawal dari ditetapkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Ketetapan ini mengatur pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas serta memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat. Dengan adanya ketetapan ini, membuka paradigma baru dalam pemberian layanan publik dan

teknik pengelolaan keuangan modern yang sebelumnya banyak lembaga yang bergantung secara finansial pada pemerintah, sehingga kecil keinginan mereka untuk memotong biaya atau memperoleh lebih banyak pendapatan (Yamamoto, 2006; Waluyo, 2014).

Perbedaan lembaga sektor publik di Indonesia terdapat pada beberapa bentuk, seperti kriteria status hukum, tujuan, dan sumber daya manusia (SDM). Hal ini jika dibandingkan dengan BUMN yang berstatus badan hukum/ kekayaan negara yang dipisahkan dan dengan tujuan memperoleh keuntungan. BLU memiliki status hukum yang merupakan bagian dari Kementrian/ Lembaga dengan bertujuan tidak untuk memperoleh keuntungan yang mempekerjakan PNS dan non PNS. Hal ini berdasarkan buku manual pengelolaan Satker BLU yang disusun oleh Direktorat Jenderal Kementrian Keuangan. Menurut Putriyana *et al.* (2018) konsep BLU yang tidak untuk memperoleh keuntungan dan hanya mendapatkan kompensasi yang wajar atas pelayanan yang diberikan ini, menjadi hal yang diunggulkan, karena dapat bersaing dengan sektor swasta yang mengejar keuntungan. Namun demikian, kualitas jasa layanan yang disediakan BLU harus sebaik layanan yang disediakan sektor swasta.

Inovasi adalah kunci untuk kelangsungan hidup sebuah organisasi (Hogan dan Coote, 2014). Pengadopsian gaya pengelolaan ala bisnis melalui BLU merupakan sebuah inovasi dari sektor publik. Hal ini merubah struktur organisasi dan budaya sektor publik, menurut Shidiq *et al.* (2018) yang diharapkan dapat mengubah pola pikir organisasi sektor publik untuk dapat bertindak layaknya perusahaan swasta. Seperti cara pandang memberikan layanan kepada masyarakat, dari sudut pandang warga negara menjadi pelanggan (Osborne dan Plastrik, 1997). Perubahan pola pikir melalui pola pengelolaan wirausaha, diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dalam

memberikan pelayanan kepada masyarakat serta dapat mendorong manajemen organisasi sektor publik lebih inovatif dan efisien dalam mengelola organisasi.

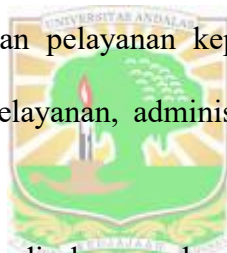
Menurut Schein (2010) terdapat tiga elemen budaya organisasi yaitu nilai dan asumsi dasar yang mendasari, nilai-nilai yang dianut, dan artefak. Artefak merupakan elemen budaya yang dapat dilihat berupa gaya yang menggambarkan tentang organisasinya. Artefak dalam penelitian Dauber *et al.* (2012) terdiri dari desain organisasi/ struktur dan prosedur serta pola perilaku organisasi. Dalam konsep implementasi BLU, struktur organisasi dikelola oleh pejabat pengelola BLU yang terdiri dari pimpinan pengelola BLU, pejabat pengelola keuangan, dan pejabat pengelola teknis yang ditetapkan pada PP No. 74 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Keuangan BLU. Sedangkan dalam konteks BLUD Kepala UPT setelah BLUD menjadi Pemimpin BLUD; kepala tata usaha setelah BLUD menjadi pejabat pengelola keuangan; Kepala Bidang/Program setelah BLUD menjadi pejabat pengelola teknis.



Desain struktur organisasi harus memperhatikan keserasian antara besaran organisasi dengan beban tugas, kemampuan dan sumber daya yang dimiliki. Dalam rangka menjamin kejelasan mekanisme kerja, maka desain organisasi satker BLU harus menggambarkan secara jelas bagan/ struktur organisasi meliputi kedudukan, susunan jabatan, dan hubungan kerja antar unit. Tugas dan wewenang tiap jabatan harus diuraikan secara jelas, serta persyaratan menduduki jabatannya. Penyusunan struktur organisasi yang baru hendaknya memperhatikan kebutuhan terhadap fleksibilitas, kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan perubahan, kreativitas, pengetahuan dan kemampuan dalam mengatasi ketidakpastian lingkungan (Dirjen Perbendaharaan Kemenkeu, 2013). Struktur organisasi berkembang karena kebutuhan untuk mengatur perilaku bagi anggota agar dapat menetapkan tindakan yang sesuai

dengan strategi organisasi untuk mencapai tujuan, proses atau praktek strategis yang terwujud melalui struktur ini dinamakan dengan operasionalisasi yang menghasilkan pola perilaku (budaya) (Dauber *et al.*, 2012).

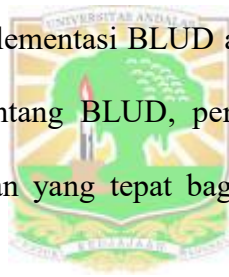
Dalam buku manual yang disusun oleh Dirjen Perbendaharaan Kementrian dan Keuangan, satker BLU dapat melakukan perubahan struktur organisasi. Hal ini dilakukan dengan mengikuti peraturan dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Prosedur kerja merupakan urutan pekerjaan yang dilakukan oleh satker BLU dalam melaksanakan kegiatannya. Hal ini menggambarkan wewenang/ tanggung jawab masing-masing jabatan dan prosedur yang dilakukan dalam pelaksanaan tugasnya. Prosedur kerja dapat memberikan arah bagi BLU dalam upaya peningkatan kinerja BLU yang bersangkutan dan untuk menelusuri kesalahan-kesalahan prosedural, baik dalam pemberian pelayanan kepada publik maupun pelaksanaan pekerjaan rutin. Seperti aspek pelayanan, administrasi (termasuk aspek sarana dan prasarana) dan SDM.



Puskesmas sebagai penyedia layanan kesehatan tingkat pertama di wilayah kerjanya mendapatkan manfaat dari penetapan BLU. Dengan reformasi ini, Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) dapat memenuhi rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik bagi setiap warga negara yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik (Siringoringo, 2017). Seperti yang diungkapkan Firdausi dan Pujiningsih (2018) implementasi BLU di Puskesmas dibuktikan dengan adanya kegiatan pengelolaan pendapatan secara mandiri yang sebelumnya dana atas pelayanan yang diterima, tidak dapat dipakai secara langsung untuk operasional karena harus disetorkan terlebih dahulu ke kas daerah dan

dialokasikan kembali ke Puskesmas setelah melalui proses penganggaran dan pencairan.

Segregation terjadi di Indonesia berupa pengelolaan keuangan instansi pemerintah yang menerima penerimaan masyarakat berupa satuan kerja tetap (lembaga birokrasi) dengan satuan kerja Badan Layanan Umum Daerah (Abidin *et al.*, 2017). Pemisahan (*disaggregation*) terjadi di Indonesia merujuk kepada Permendagri No. 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah yang secara khusus mengatur Pola Pengelolaan Keuangan (PPK-BLUD) pada pemerintah daerah. Implementasi BLUD mengharuskan perubahan pola pikir dan semangat kewirausahaan bagi *stakeholder*, transparansi, dan akuntabel serta adanya keinginan meningkatkan kinerja pelayanan, manfaat, dan keuangan. Hal yang perlu dipersiapkan PEMDA untuk keberhasilan implementasi BLUD adalah dengan adanya peningkatan kapasitas SDM, pemahaman tentang BLUD, perubahan pola pikir dan semangat kewirausahaan serta pengendalian yang tepat bagi *stakeholder* terkait (Hendriwan, 2015).



Berbagai kendala dan permasalahan yang muncul menyebabkan pelaksanaan PPK-BLU tidak dapat diimplementasikan dengan mudah di Indonesia. Badan Layanan Umum Daerah memiliki tiga problematika yaitu perubahan regulasi berdampak pada pelaksanaan penerapan BLUD, sulitnya merubah pola pikir *stakeholder* dalam implementasi BLUD dan terbatasnya kapasitas SDM pemerintahan daerah yang memahami operasional BLUD. Data ini berdasarkan apa yang disampaikan oleh Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah (Dirjen Bina Keuda) melalui paparannya pada acara konsolidasi pencapaian program prioritas nasional. Hal ini diperkuat dengan rekomendasi hasil penelitian Choi (2016) agar penilaian kinerja saat ini harus didesain ulang, kriteria kinerja perlu diperluas untuk mengukur

input, keluaran, dan hasil. Sehingga dapat melakukan sebuah pemetaan penilaian yang berguna untuk BLU dalam proses umpan balik seperti *reward dan punishment* yang sesuai agar dapat diterapkan.

Sebanyak 25 unit Pusat kesehatan masyarakat (Puskesmas) di Kabupaten XY diresmikan sebagai Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD). Peresmian dilakukan oleh Bupati Kabupaten XY pada Oktober 2017. Pada kesempatan tersebut, beliau menyampaikan meskipun menjadi daerah yang ke sekian menerapkan PPK-BLUD di Sumatera Barat, ia yakin Kabupaten XY masih unggul dalam komitmen pelayanan kesehatan. Dalam hal ini beliau mengungkapkan bahwa Program XY Sehat telah dilaksanakan sejak tahun 2014, berkat program yang telah digagas ini, Kabupaten XY menjadi daerah penganangan Gerakan Masyarakat Hidup Sehat (Germas).



Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten XY berharap setelah diterapkan PPK-BLUD, Puskesmas dapat menjalankan manajemen dengan baik. Hal ini diungkapkan karena perubahan yang ada dapat menjadikan Puskemas memenuhi segala kebutuhannya secara mandiri. Kepala Bidang Pelayanan Kesehatan Dinas Kesehatan Sumbar juga ikut menyampaikan bahwa peresmian puskesmas PPK-BLUD di Kabupaten XY bukti komitmen kepala daerahnya selalu meningkatkan layanan kesehatan. Harapannya penerapan PPK-BLUD dapat menjadi penggerak dalam meningkatkan pelayanan di Puskesmas.

Perhatian pada penyesuaian desain struktur dan budaya organisasi ala bisnis menjadi penting karena memiliki peran yang sangat menentukan bagi pencapaian tujuan organisasi seperti dibidang pelayanan kesehatan, selanjutnya Choi (2016) dalam hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa pemerintah tidak mampu membangun struktur pengelolaan yang baik dalam penerapan implementasi BLU

sehingga lebih banyak biaya administrasi dan keuangan. Masih adanya ketidakefisiensi organisasi karena rangkap jabatan atau bidang kerja tumpang tindih yang terdapat dalam hasil penelitian Sabila dan Misra (2020), serta sulitnya merubah pola pikir organisasi terhadap implementasi dan terbatasnya pemahaman kapasitas SDM dalam operasional yang disampaikan oleh Hendriwan (2015) dalam paparan acara konsolidasi pencapaian program prioritas, yang selanjutnya didukung oleh penelitian Putriyana *et al.* (2018) dalam hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa tantangan terhadap perubahan kelembagaan BLU berupa perubahan pola kerja baru yang harus lebih mengedepankan kompetensi, kompetisi, dan inovasi dan juga perubahan pola pikir mendasar yang akan berpengaruh besar pada sikap dan perilaku SDM.

Terbatasnya penelitian mengenai konsep kelembagaan *New Public Management* (NPM) yang mengaitkan dengan inovasi BLU di Indonesia, seperti penelitian Sugiyono (2021); Nadilla *et al.* (2016) yang hanya membahas secara garis besar mengenai NPM. Sedangkan konsep BLU ini merupakan gabungan antara konteks sektor publik dan sektor privat yang terinspirasi dari konsep NPM. Dalam beberapa penelitian sebelumnya seperti penelitian Rawung dan Sholihin (2017) serta Firdausi dan Pujiningsih (2018) hanya memfokuskan kepada penilaian kinerja BLU dan remunerasi, sedangkan kinerja yang baik bersumber dari perubahan pengelolaan struktur kelembagaan yang tepat yaitu dengan desain struktur dan budaya organisasi seperti penempatan *the right man the right place* yang harus segera direalisasi untuk percepatan berjalannya fungsi pengelolaan kelembagaan melalui operasionalisasi BLUD (Sabardiman *et al.*, 2020).

Perhatian pada permasalahan penelitian yang disajikan diatas dapat dinilai sebagai ruang lingkup penerapan desain struktur organisasi dan budaya organisasi

yang masih lemah pada kelembagaan, sehingga organisasi tidak dapat mencapai tujuan dari penerapan BLU. Fokus penelitian ini dilakukan di Puskesmas Kabupaten XY yang telah diresmikan menggunakan PPK-BLUD sejak dikeluarkannya Peraturan Bupati XY No. 39 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan BLUD pada Desember 2018 dengan pendekatan penelitian *multycase study*.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan masalah yang akan fokus penelitian yaitu :

1. Apa motif yang melatarbelakangi pihak-pihak terkait dalam mengungkapkan penetapan status BLU Puskesmas ?
2. Bagaimana bentuk praktek desain struktur organisasi dan budaya organisasi setelah penetapan status BLU Puskesmas ?



1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Menganalisis motif yang melatarbelakangi pihak-pihak terkait dalam mengungkapkan penetapan status BLU Puskesmas
2. Menganalisis dan mendalami bentuk praktek desain struktur organisasi dan budaya organisasi setelah ditetapkan sebagai BLU Puskesmas

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan peneliti dari hasil penelitian mengenai desain struktur organisasi dan budaya dalam konteks perubahan kelembagaan BLU Puskesmas studi pada puskesmas di Kabupaten XY, Yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis yang diharapkan dari penelitian ini, adalah menjadi bahan informasi, kajian dan referensi bagi akademisi, pemerhati BLU serta pihak-pihak

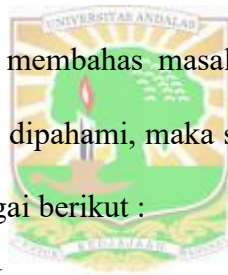
lainnya yang berkepentingan untuk memahami aspek desain struktur organisasi dan budaya dalam konteks perubahan kelembagaan menjadi Puskesmas BLUD.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang diharapkan dari penelitian ini, adalah menjadi bahan masukan dan informasi bagi instansi pelayanan, khususnya pelayanan kesehatan terkait dengan pengorganisasian dan budaya terhadap konteks perubahan penerapan PPK-BLUD, dan menjadi pemberi motivasi bagi satuan kerja terkait agar lebih bersemangat dalam menunaikan tujuan dari penerapan PPK-BLUD khususnya Puskesmas yang ada dilingkungan Kabupaten XY.

1.5. Sistematika Penulisan

Adapun penelitian ini disusun berdasarkan sistematika penulisan yang telah ditentukan, sebagai dasar untuk membahas masalah yang telah dirumuskan secara berurutan, jelas dan lebih mudah dipahami, maka sistematika penulisan penelitian ini dibagi dalam lima bab yaitu sebagai berikut :



BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian dan sistematika penulisan yang menggambarkan garis besar dari pokok-pokok penulisan secara menyeluruh.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan mengenai landasan teori dan penelitian terdahulu dalam penelitian.

BAB III: METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini menjelaskan paradigma dan pendekatan penelitian, waktu dan tempat penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan dan

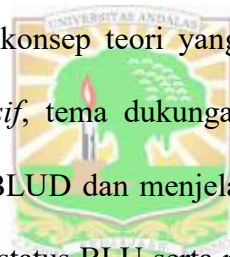
analisa data serta keabsahan data yang akan digunakan dalam penelitian.

BAB IV: LATAR BELAKANG DAN PENERAPAN PENGELOLAAN STATUS BLU

Bab ini membahas tentang gambaran umum objek penelitian. Menjelaskan gambaran umum hasil penelitian yang didapatkan dilapangan dengan beberapa informan yang belum ada dikaitkan dengan teori yang digunakan pada penelitian, seperti tema latar belakang penetapan status BLU dan praktek pengelolaan status BLU.

BAB V: INSTITUSIONAL KOERSIF MEWUJUDKAN NILAI-NILAI BLU

Bab ini membahas mengenai tema-tema yang sudah dianalisis dan dikaitkan dengan konsep teori yang digunakan seperti tema tekanan *institutional koersif*, tema dukungan internal organisasi Pemda atas penetapan status BLUD dan menjelaskan mengenai budaya organisasi setelah penetapan status BLU serta menguraikan bagaimana perbedaan praktek pengelolaan Puskesmas X dan Puskesmas Y.



BAB VI: KESIMPULAN

Bab ini membahas mengenai kesimpulan penelitian, keterbatasan penelitian serta saran penelitian.