

## MANAJEMEN PERUBAHAN DI LEMBAGA PEMERINTAH: STUDI KASUS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELAKSANAAN PPK-BLUD DI RUMAH SAKIT JIWA PROVINSI NTB

*CHANGE MANAGEMENT IN GOVERNMENT AGENCY:  
CASE STUDY OF THE IMPLEMENTATION OF PPK-BLUD POLICY  
IN NTB PROVINCIAL MENTAL HOSPITAL*

Julastri Rondonuwu<sup>1</sup>, Laksono Trisnantoro<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Rumah Sakit Jiwa Provinsi Nusa Tenggara Barat

<sup>2</sup>Program Studi Ilmu Kesehatan Masyarakat, Fakultas Kedokteran,  
Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

### ABSTRACT

**Background:** NTB Mental Hospital as the only major referral center for mental health services in NTB was required to serve the community, to develop and be self-sufficient, while at the same time must be able to compete in providing quality and affordable services to the community. In order to fulfill these demands, since January 29, 2011 NTB Mental Hospital has received full endorsement as a Mental Hospital with Financial Management Patterns of Local Public Service Agency (PPK-BLUD). Therefore, indepth review of the implementation of PPK-BLUD policy in NTB Provincial Mental Hospital (RSJP) is required.

**Objectives:** To explore the transformation process and implementation of PPK-BLUD policy in RSJP.

**Methods:** The design of this study is a qualitative research case study to describe the dynamics of the change process and implementation of PPK-BLUD policy in RSJP.

**Results and Discussion:** The phase of transformation process was not running as expected. The implementation of PPK-BLUD policy is not optimal because some flexibility as a hospital privileges with BLUD financial pattern have not been implemented yet. The finance manager was hesitant to implement the flexible financial management and still following the local government financial management mechanisms. For external stakeholders, the implementation of PPK-BLUD policy implementation in RSJP did not harm local fiscal policy because the revenue of RSJP was still counted as revenue for local government, as opposed to independent PPK-BLUD. A survey was conducted, consisting of community satisfaction towards the services in RSJP, data of revenue and budgeting management and distribution of fee services to employees in RSJP. The survey result described that the implementation of PPK-BLUD policy in RSJP gives positive impacts on financial, services and benefits performances to RSJP. The positive impacts were an increase in the number of income, increased of service indicators measurement and increased incentive to all employees.

**Conclusion:** Management changes in the transformation process were not running optimal so that the PPK-BLUD policy in RSJP is not fully implemented, although there were some perceived positive results.

**Keywords:** Local Public Service Agency, policy, change management.

### ABSTRAK

**Latar Belakang:** Rumah Sakit Jiwa Provinsi NTB sebagai satu-satunya pusat rujukan utama pelayanan jiwa di Provinsi NTB dituntut untuk dapat melayani masyarakat, dapat berkembang dan mandiri serta harus mampu bersaing dalam memberikan pelayanan yang bermutu dan terjangkau bagi masyarakat. Dalam rangka memenuhi tuntutan tersebut maka sejak 29 Januari 2011 RS Jiwa Provinsi NTB telah mendapat pengesahan penuh sebagai Rumah Sakit Jiwa dengan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD). Oleh karena itu, dibutuhkan kajian mendalam tentang implementasi kebijakan pelaksanaan PPK-BLUD di Rumah Sakit Jiwa Provinsi NTB.

**Tujuan:** Mengeksplorasi pelaksanaan proses transformasi rumah sakit jiwa dan implementasi kebijakan pelaksanaan PPK-BLUD di Rumah Sakit Jiwa Provinsi NTB.

**Metode:** Rancangan penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif dengan studi kasus untuk mendeskripsikan dinamika proses perubahan dan implementasi kebijakan pelaksanaan PPK-BLUD di Rumah Sakit Jiwa Provinsi NTB.

**Hasil:** Tahap pelaksanaan proses transformasi tidak semuanya berjalan sesuai yang diharapkan sehingga implementasi kebijakan PPK-BLUD juga tidak berjalan maksimal karena beberapa fleksibilitas sebagai hak istimewa sebuah RS dengan pola keuangan BLUD belum dilaksanakan. Para pengelola keuangan masih ragu-ragu untuk menerapkan fleksibilitas tersebut dimana pola pengelolaan keuangan yang dilaksanakan masih mengikuti mekanisme pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Bagi para *stakeholder* eksternal, implementasi kebijakan pelaksanaan PPK-BLUD di RSJ Provinsi tidak merugikan kebijakan fiskal daerah karena hasil pendapatan RSJ Provinsi tetap diperhitungkan sebagai penerimaan daerah. Hasil survei terhadap kepuasan masyarakat atas pelayanan di RSJ Provinsi, data pendapatan dan pengelolaan anggaran serta pembagian jasa pelayanan kepada para pegawai di RSJ Provinsi memberikan gambaran bahwa implementasi kebijakan PPK-BLUD di RSJ Provinsi memberikan dampak positif terhadap kinerja keuangan, kinerja pelayanan dan kinerja manfaat di RSJ Provinsi. yaitu terjadi peningkatan terhadap jumlah pendapatan RSJ, beberapa indikator pelayanan mengalami peningkatan dan peningkatan terhadap pembagian jasa pelayanan kepada seluruh karyawan RSJ.

**Kesimpulan:** Manajemen perubahan pada proses transformasi tidak berjalan maksimal sehingga implementasi PPK-BLUD yang dilaksanakan di RSJ Provinsi juga belum dapat terlaksana dengan baik.

**Kata kunci:** Badan Layanan Umum Daerah, kebijakan, manajemen perubahan

## PENGANTAR

Rumah sakit sebagai salah satu institusi pelayanan publik memegang peranan penting bagi peningkatan derajat kesehatan masyarakat. Rumah sakit dituntut untuk dapat melayani masyarakat, dapat berkembang dan mandiri serta harus mampu bersaing dan memberikan pelayanan yang bermutu dan terjangkau bagi masyarakat. Permasalahan yang muncul seperti terbatasnya anggaran operasional yang tersedia, alur birokrasi yang terlalu panjang dalam proses pencairan dana, aturan pengelolaan keuangan yang menghambat kelancaran pelayanan, kurangnya dukungan Sumber Daya Manusia (SDM), dibutuhkannya teknologi dan modal yang sangat besar<sup>1</sup>.

Bentuk layanan umum merupakan bentuk yang paling pas untuk rumah sakit publik. Badan Layanan Umum (BLU) adalah suatu badan kuasi pemerintah yang tidak bertujuan mencari laba, meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan memberikan otonomi atau fleksibilitas manajemen rumah sakit publik, baik milik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah<sup>2</sup>.

Pemenuhan tuntutan akan mutu pelayanan yang berkualitas maka sejak tahun 2008 Rumah Sakit Jiwa Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) berupaya untuk mendapat pengesahan sebagai institusi pelayanan publik yang berstatus Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Perubahan sebuah rumah sakit menjadi badan layanan umum adalah sebuah bentuk reformasi yang diamanatkan langsung di dalam Undang-Undang No. 44/2010. Berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Nusa Tenggara Barat No. 56/2011 Rumah Sakit Jiwa Provinsi ditetapkan sebagai Badan Layanan Umum Daerah dengan status penuh sejak tanggal 29 Januari 2011.

Sejak penetapan status, berbagai upaya dilakukan oleh Tim BLUD Rumah Sakit Jiwa Provinsi NTB agar Rumah Sakit Jiwa (RSJ) Provinsi NTB dapat segera beroperasi sesuai mekanisme PPK-BLUD. Melaksanakan *On the Job Training* ke RSU Moewardi Solo dan ke Rumah Sakit Jiwa Surakarta serta mengusulkan draft pedoman teknis/regulasi teknis pelaksanaan PPK-BLUD adalah dua kegiatan utama yang bertujuan untuk mempercepat implementasi kebijakan pelaksanaan PPK-BLUD di RSJ Provinsi. Regulasi teknis tersebut diharapkan dapat disahkan dan semakin memperkuat sistem manajemen pelaksanaan PPK-BLUD di RSJ Provinsi.

Sistem manajemen yang baru ini diharapkan RSJ Provinsi mampu meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan kesejahteraan bagi para pegawainya. Oleh karena itu, tujuan penelitian ini adalah untuk mengeksplorasi pelaksanaan proses transformasi rumah sakit jiwa dan implementasi

kebijakan pelaksanaan PPK-BLUD di Rumah Sakit Jiwa Provinsi NTB.

## BAHAN DAN CARA PENELITIAN

Penelitian ini adalah kualitatif dengan rancangan studi kasus. Penelitian ini melibatkan 17 responden yang terdiri dari 6 orang *stakeholder* eksternal dan 11 orang *stakeholder* internal. Seluruh responden eksternal adalah pejabat eselon II di lingkup Pemerintahan dan DPRD Provinsi NTB. Sedangkan responden internal adalah seluruh pejabat struktural dan beberapa tenaga fungsional di lingkup Rumah Sakit Jiwa Provinsi NTB. Lokasi penelitian dilakukan di wilayah Pemerintahan Provinsi NTB. Data diambil secara purposive sample di Kantor Bappeda Provinsi, Biro Keuangan Pemerintahan Provinsi, Biro Hukum Pemerintahan Provinsi, Kantor Inspektorat Provinsi, Kantor Dinas Kesehatan Provinsi, Kantor DPRD Provinsi dan di Rumah Sakit Jiwa Provinsi.

Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam terhadap subjek penelitian, observasi atau pengamatan terhadap kegiatan-kegiatan yang menjadi subjek pengamatan dan studi dokumen terhadap dokumen-dokumen yang terkait dengan masalah penelitian. Analisa data dilakukan dengan cara membaca dan mereview data (membuat catatan observasi dan transkrip wawancara) untuk mendeteksi tema-tema atau kategori-kategori yang muncul, membuat penyajian data dan membuat kesimpulan.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### Proses Transformasi

Implementasi kebijakan PPK-BLUD di RSJ Provinsi diawali dengan proses transformasi yang melalui delapan tahapan. Pelaksanaan masing-masing tahapan menentukan berhasil tidaknya proses transformasi tersebut, seperti tampak pada Tabel 1<sup>3</sup>. Hasil penelitian menunjukkan juga bahwa permasalahan pada tahapan proses transformasi ternyata berdampak juga pada pelaksanaan implementasi kebijakan tersebut.

Tabel 1. Delapan Langkah untuk Mentransformasi Organisasi

No	Langkah
1	Menetapkan sesuatu yang sifatnya urgen
2	Membentuk koalisis pemandu yang kuat
3	Menciptakan visi
4	Mengkomunikasikan visi
5	Memberdayakan orang lain untuk bertindak atas visi tersebut
6	Merencanakan dan menciptakan kemenangan jangka pendek
7	Mengkonsolidasikan perbaikan dan tetap membuat perubahan
8	Melembagakan pendekatan baru

Memunculkan rasa urgensi ini bukanlah suatu hal yang mudah karena sangat sulit untuk menggerakkan orang-orang atau staf dari *comfort zone* mereka masing-masing. Ketakutan orang-orang tertentu dengan rencana pengelolaan RSJ Provinsi yang baru sangat mengganggu keberadaan mereka yang selama ini sudah merasa nyaman dengan mekanisme yang lama yang dirasa sudah cocok dengan budaya kerja mereka sehari-hari. Ketakutan itu disebabkan karena transformasi organisasi adalah menciptakan perubahan besar dalam struktur, proses, budaya organisasi dan berorientasi terhadap lingkungan organisasi<sup>4</sup>.

Pembentukan Tim BLUD sebagai Tim Pemandu Koalisi mengalami beberapa kali penggantian karena menyesuaikan dengan keberadaan anggota tim yang dimutasi. Perubahan tim yang ada mempengaruhi kekuatan koalisi untuk menjalankan tugas perubahan. Lemahnya koalisi yang ada turut mempengaruhi rentang waktu pelaksanaan proses transformasi di RSJ Provinsi dan kinerja implementasi selanjutnya.

Visi yang jelas dan mudah dipahami membantu manajemen RSJ Provinsi untuk mengarahkan para pegawai menuju tujuan yang ingin diperoleh dari inisiatif perubahan yang digagas. Visi Rumah Sakit Jiwa (RSJ) Provinsi tertuang secara jelas dalam dokumen Rencana Strategis Bisnis (RSB). Visi yang ada harus terkomunikasi dengan jelas dan terarah. Visi yang ada dalam RSB disosialisasikan dan dikomunikasikan secara rutin keseluruh pegawai RSJ Provinsi, bahkan visi juga disosialisasikan ke para *stakeholder eksternal* agar mereka mempunyai pemahaman yang baik terhadap keberadaan RSJ Provinsi. Komunikasi visi ke para *stakeholder eksternal* tidak semuanya dapat tersampaikan secara maksimal. Hal ini tampak dari adanya *stakeholder eksternal* yang tidak paham dengan isi RSB. Stakeholder yang tidak paham ini memberikan pandangan negatif atas rencana RSJ Provinsi untuk melakukan transformasi menjadi Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK BLUD).

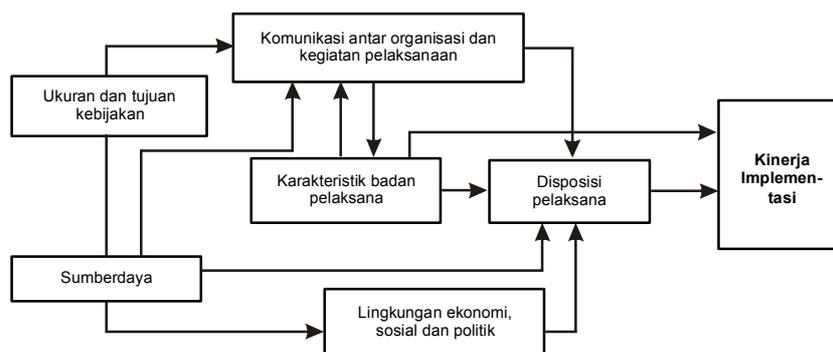
Pimpinan RSJ Provinsi mendorong Tim untuk lebih berani mengeluarkan gagasan-gagasan original dan melakukan terobosan-terobosan kreatif. Pegawai yang menolak perubahan dibina dan pegawai yang mendukung program transformasi dihargai dengan cara lebih dilibatkan dalam setiap kegiatan pelatihan-pelatihan untuk meningkatkan kapabilitas mereka dalam bidang BLUD. Pada tahap ini ketegasan belum dapat dilakukan oleh pimpinan RSJ Provinsi, hal ini terlihat bahwa hingga tahap implementasi kebijakan ketidakdisiplinan dan budaya kerja dengan pola lama masih banyak dilakukan oleh pegawai RSJ Provinsi.

Menciptakan kemenangan jangka pendek dalam proses transformasi sangat diperlukan untuk menumbuhkan motivasi kepada para pegawai. Penyelesaian dokumen penilaian dan pelaksanaan workshop BLUD merupakan pencapaian kemenangan jangka pendek yang berhasil dicapai oleh Tim BLUD. Kemenangan Tim BLUD atas pencapaian jangka pendek bukan akhir dari proses perubahan melainkan sebagai satu tahap pencapaian yang harus segera diikuti dengan pencapaian berikutnya. Tim tetap harus melakukan konsolidasi ke pihak-pihak terkait demi perbaikan yang lebih baik demi berhasilnya implementasi kebijakan PPK BLUD.

Setelah serangkaian proses dilaksanakan maka untuk menguatkan hasil dari proses transformasi tersebut maka mekanisme ini ditanamkan dalam institusi melalui pelembagaan menjadi suatu institusi pelayanan dengan PPK BLUD melalui SK Gubernur NTB No. 56/2011.

### Implementasi Kebijakan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah

Ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan pada sebuah institusi atau organisasi. Keenam variabel tersebut adalah standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, hubungan atau komunikasi antar organisasi, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial politik dan ekonomi serta disposisi implementor atau sikap para pelaksana<sup>5</sup>.



Gambar 1. Model Implementasi Kebijakan Menurut Meter dan Horn

## Standar dan Sasaran Kebijakan

Implementasi kebijakan pelaksanaan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK BLUD) di RSJ Provinsi dimaksudkan untuk menjadikan RSJ Provinsi sebagai suatu institusi pelayanan yang dinamis dalam menghadapi perkembangan jaman, kemajuan teknologi dan mampu secara cepat merespon kebutuhan pasien. Organisasi perlu melaksanakan kegiatan inovasi dan secara berkesinambungan memperbaiki produk serta jasa-jasa mereka guna memenuhi permintaan konsumen yang berubah dan guna menghadapi pihak pesaing<sup>6</sup>.

Standar dan sasaran kebijakan adalah merupakan bagian dari isi suatu kebijakan. Segitiga analisa kebijakan menyebutkan bahwa salah satu faktor penting dalam menganalisa suatu kebijakan adalah dengan melihat dan memahami isi/content dari kebijakan tersebut<sup>7</sup>.

Pemahaman *stakeholder* terhadap isi dari kebijakan pelaksanaan PPK BLUD mendorong dipercepatnya implementasi kebijakan tersebut di RSJ Provinsi.

“Kita mendorong dia menjadi BLUD karena kita melihat bahwa banyak hal-hal yang harus segera diselesaikan dan ditangani oleh kepala satuan kerja yang ada disitu yang penanganannya tidak bisa ditunda sehingga dia diberi kewenangan lebih luas didalam mengelola terutama didalam meningkatkan pelayanan” (E3)

“saya menilai mekanisme itu baik, saya setuju. Intinya adalah dengan mekanisme itu.. harapannya pelayanan kepada masyarakat jauh lebih baik meningkat, lebih berkualitas, disamping itu juga kesejahteraan pegawainya meningkat juga begitu karena ada ruang kreativitas disitu, ada ruang untuk berinovasi, berkreasi dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat...”(E1)

“BLUD itu bisa lebih fleksibel responnya bisa lebih cepat kemudian bisa lebih fleksibel mengatasi situasi kondisi perubahan2 sehingga dia terbebas atau berbeda diaturnya dengan SKPD lain...eh didalam hal SDM, dalam hal keuangan, itu diatur...ya itu” (E6)

Rumah Sakit BLUD dapat dikatakan bermutu jika mampu memberikan hasil yang positif pada tiga kinerja utama sebuah RS BLUD yaitu berdampak positif pada kinerja keuangan, kinerja pelayanan serta kinerja manfaat.

Untuk mengukur kinerja manfaat bagi masyarakat maka RSJ Provinsi melakukan survei kepuasan masyarakat yang mengacu pada Keputusan Menpan No. KEP/25/M.PAN/2/2004. Kinerja mutu pelayanan diukur dan dilakukan penilaian terhadap indikator-indikator pelayanan yang terdapat dalam dokumen

SPM. Sedangkan untuk kinerja keuangan diukur dari pencapaian PAD dan besaran JP yang dibagikan ke para pegawai.

Hasil survei kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan RSJ Provinsi dan survei terhadap pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal tahun 2012 menunjukkan nilai skor yang baik. Terjadi peningkatan pencapaian IKM pada Unit Rawat Inap dan Unit Gawat Darurat sementara Unit Rawat Jalan mengalami penurunan skor dibandingkan tahun 2011. Hal ini bisa dimengerti karena data jumlah kunjungan pasien dan data BOR yang jauh meningkat dibanding tahun 2011. Sebagian pengunjung mengeluhkan waktu tunggu pemeriksaan oleh tenaga medis yang cukup lama karena tenaga medis yang bertugas di Instalasi Rawat Jalan harus menyelesaikan pemeriksaan pasien rawat inap terlebih dahulu.

Hasil survei ini pihak RSJ Provinsi mengetahui seberapa jauh mereka sudah dapat memenuhi kebutuhan pelanggan dan dapat memprediksi bentuk-bentuk pelayanan yang kemungkinan besar disukai dan tidak disukai oleh pelanggan. Sistem yang berorientasi pelanggan memaksa pemberi jasa untuk dapat bertanggungjawab kepada pelanggannya. Pelanggan dapat memilih dalam memenuhi kebutuhannya, pemberi jasa harus tetap mencari umpan balik mengenai kebutuhan pelanggannya dan kemudian berusaha untuk memenuhinya<sup>8</sup>.

Secara operasional kinerja keuangan dengan mekanisme PPK BLUD ini belum baik tetapi dari segi kinerja manfaat, pencapaian target pendapatan yang setiap tahun mengalami peningkatan memberikan gambaran bahwa ukuran pelaksanaan kebijakan penetapan target penerimaan adalah standar yang realistis ditengah-tengah keterbatasan sarana dan prasarana yang ada. Pendapatan rumah sakit yang meningkat mampu memberikan manfaat bagi peningkatan pembiayaan kegiatan operasional rumah sakit dan manfaat bagi peningkatan kesejahteraan pegawai di RSJ Provinsi.

## Komunikasi, Sosial Politik dan Ekonomi

Implementasi sebuah kebijakan perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain atau kerjasama dengan instansi lain.

“RSJ tetap harus didukung karena itu kewajiban pemerintah...dan itu tidak ada masalah.... bahwa untuk memenuhi Standar Pelayanan Minimum kan mungkin kita punya rumah sakit juga belum bisa sepenuhnya dari retribusi masyarakat ya sehingga masih perlu dana dari APBD....seperti rumah sakit jiwa” (E1).

“Tetap kita support dia..supportnya itu pegawai negerinya tetap digaji lewat kita termasuk TKDnya kan lewat sini..kemudian sebagian

juga dibiayai dari pemda juga misalnya untuk peningkatan sarana prasarana".(E2)

Penetapan alokasi anggaran tidak semua respon eksternal berpendapat yang sama. Ada responden yang berpendapat bahwa RSJ tetap harus didukung utamanya dalam hal untuk memenuhi SPM karena rumah sakit belum bisa sepenuhnya bergantung dari retribusi masyarakat, sementara responden yang lain tetap beranggapan bahwa BLUD itu berarti ya harus memenuhi kebutuhan operasional dari hasil sendiri.

"Justru itu makanya BLUD itu tetap pengertiannya adalah dari hasilnya..iya sih...iya kan".(E2)

Tidak semua *stakeholder eksternal* memberikan tanggapan positif untuk implementasi PPK-BLUD di RSJ Provinsi. Sikap pesimis disebabkan karena ketidakpahaman *stakeholder* tersebut pada dokumen Rencana Strategi Bisnis.

Terkait pemahaman *stakeholder* tentang fleksibilitas penatausahaan dana APBD dan dana BLUD adalah bahwa terjadi perbedaan pendapat antara inspektorat dan biro hukum, hal ini berkaitan dengan bentuk pertanggungjawaban pencairan dana BLUD. Inspektorat menuntut adanya adanya Surat Keputusan Gubernur untuk pencairan dana Jasa Pelayanan pegawai di RSJ Provinsi sementara Biro Hukum merasa tidak diperlukan lagi adanya SK Gubernur karena pencairan dana Jasa Pelayanan cukup dengan SK Direktur RSJ Provinsi. Situasi ini menggambarkan bahwa komunikasi antara inspektorat dan biro hukum tidak berjalan dengan baik.

Komunikasi antar organisasi yang berjalan baik juga ditunjang dengan kondisi lingkungan eksternal. Lingkungan sosial politik dan ekonomi yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi. Keluarnya Surat Keputusan (SK) penetapan tidak serta merta membuat RSJ Provinsi di tahun 2011 secara otomatis melaksanakan praktek pengelolaan keuangan BLUD. Hal ini disebabkan karena belum adanya piranti hukum yang akan dipakai sebagai payung legalitas untuk melaksanakan setiap kegiatan operasional yang menerapkan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan BLUD RSJ Provinsi. Perubahan dalam sistem manajemen rumah sakit bergantung pada kebijakan politik pemerintah<sup>9</sup>.

Sebagian besar responden eksternal berpendapat bahwa implementasi kebijakan PPK-BLUD di RSJ Provinsi sama sekali tidak merugikan kebijakan fiskal daerah atau tidak mengganggu penerimaan daerah.

"saya kira dari fiskal daerah itu tidak terganggu sama sekali...tetap pendapatan dari unit itu harus tetap kita perhitungkan sebagai penerimaan daerah meskipun secara fisik uang itu tidak kita kelola".(E1)

Mekanisme di RSJ Provinsi belajar untuk mandiri mengelola biaya operasional dengan mandirinya RSJ Provinsi dalam pengelolaan biaya operasional maka daerah secara fiskal diuntungkan karena beban APBD otomatis akan bisa berkurang.

"Ada kewenangan yang diberikan bagi unit BLU itu sehingga dari dana tersebut akan bisa mengurangi beban kan, karena kalau penerimaan meningkat kan maka otomatis APBD akan bisa berkurang begitu...logikanya kedepan kan begitu".(E1)

Terjadi penurunan alokasi anggaran APBD di tahun 2012 dan 2013 terkait dengan kondisi politik dimana kebijakan fiskal daerah untuk tahun 2012 difokuskan untuk penyelesaian program percepatan infrastruktur dan untuk tahun 2013 difokuskan untuk pelaksanaan pilkada. Situasi ini menggambarkan bahwa penetapan alokasi APBD tergantung dengan kondisi fiskal daerah pada saat itu serta apa fokus utama pemerintah serta bagaimana pimpinan RSJ Provinsi mampu mengkomunikasikan kebutuhan dana RSJ Provinsi ke *stakeholder eksternal* sehingga mereka mendukung untuk peningkatan pembiayaan operasional RSJ Provinsi melalui dana APBD.

Implementasi kebijakan ini tidak maksimal karena di tahun-tahun pertama pelaksanaan kebijakan tersebut, kondisi sosial politik serta ekonomi pemerintah provinsi tidak memungkinkan untuk menjadikan kebijakan PPK BLUD sebagai salah satu program prioritas pemerintah daerah. Hal ini terjadi karena program utama pemerintah adalah penyelesaian program unggulan kepala daerah dan pelaksanaan pilkada. Ada lembaga dan kelompok-kelompok yang seringkali memiliki alasan-alasan serta sumber daya untuk melawan perubahan. Akibatnya, sering terjadi semacam kejutan politis atau ekonomis dalam mengawali proses reformasi kesehatan<sup>10</sup>.

### Sumber Daya dan Karakteristik Organisasi

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia. Setiap tahap implementasi kebijakan menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan. Disposisi implementor atau sikap para pelaksana berkaitan langsung dengan ketersediaan

kualitas dan kuantitas sumber daya manusia di institusi pelaksana kebijakan tersebut.

Sikap pelaksana kebijakan untuk menerima atau menolak pelaksanaan suatu kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan PPK BLUD di tahun pertama ini menimbulkan kegalauan para pejabat dan pengelola keuangan dalam menentukan pola penggunaan dana. Pemahaman pelaksana terhadap isi dan mekanisme dari kebijakan menentukan kinerja dari implementasi suatu kebijakan. Pemahaman para pengelola keuangan dan pejabat di RSJ Provinsi terhadap pola-pola pengelolaan keuangan BLUD masih sangat kurang yang mengakibatkan implementasi kebijakan BLUD tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya.

**“pertama dari ya itu ilmu yang kita miliki belum begitu sempurna jadi ada keraguan dalam mengeksekusi anggaran, yang kedua ketersediaan tenaga”.**(R1)

**“Masih ada kesulitan di belanja atau pencairan dana karena itu tadi masih galau di keuangan”** (R11)

Selain pemahaman yang kurang maka respon pelaksana kebijakan utamanya di bagian keuangan juga sangat lambat, komunikasi antar bagian tidak berjalan lancar, beberapa hal yang kurang lengkap terkait administrasi keuangan seringkali tidak segera diinformasikan ke bagian pengadaan barang jasa tetapi hanya ditinggalkan saja.

Fleksibilitas yang ada pada mekanisme PPK BLUD adalah untuk memotong rantai birokrasi yang terlalu panjang sehingga dengan fleksibilitas ini RSJ Provinsi dapat lebih cepat merespon kebutuhan masyarakat akan pelayanan jiwa. Sejauh ini fleksibilitas keuangan yang dilaksanakan di RSJ Provinsi belum dapat berjalan secara maksimal sesuai yang diamanatkan dalam Permendagri No. 61/2007. Mekanisme pencairan dana masih menggunakan mekanisme APBD dengan alur birokrasi yang terlalu panjang dan lama. Pihak pengelola keuangan RSJ Provinsi belum berani melakukan pencairan dana sesuai dengan mekanisme PPK BLUD karena para atasan dari para pengelola keuangan juga masih ragu-ragu untuk melakukannya.

Kegalauan para pihak pengelola mulai teratasi setelah adanya fasilitasi dari *Australian Indonesia Partnership for Decentralisation* (AIPD) dan Biro Keuangan Pemda Provinsi NTB dalam bentuk pelatihan pengelolaan keuangan BLUD dan bimbingan teknis BLUD langsung di RSJ Provinsi. Penekanan pelatihan dan bimbingan adalah mengarahkan bagaimana pemerintah dalam pengelolaan BLUD lebih berjiwa

*entrepreneurship* dengan menerapkan konsep bisnis secara sehat dan cara membuat laporan keuangan BLUD.

Selain pemahaman terhadap isi kebijakan, sikap para pelaksana kebijakan juga ditentukan oleh seberapa besar implementasi kebijakan tersebut memberikan manfaat bagi mereka. Manfaat langsung bagi pegawai di RSJ Provinsi adalah dengan melihat seberapa besar pembagian Jasa Pelayanan yang diberikan kepada mereka. Harapannya dengan peningkatan pembagian jasa pelayanan akan meningkatkan pula kinerja para pegawai di RSJ Provinsi. Jika kita menginginkan pegawai negeri menjadi sadar pendapatan, kita memerlukan insentif yang mendorong mereka untuk menghasilkan uang sebagaimana mereka mengeluarkannya<sup>8</sup>.

Keterbatasan jumlah personil di RSJ Provinsi juga menjadi penyebab kurang maksimalnya pelaksanaan PPK-BLUD di RSJ Provinsi. Mutu pelayanan berkurang karena indeks kepuasan masyarakat menurun. Sikap pelaksana kebijakan tercermin dari perilaku/kebiasaan pegawai sehari-hari dalam bekerja. Survei pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) tahun 2012 memberikan gambaran bahwa belum semua unit pelayanan yang diukur nilai SPMnya mencapai nilai target. Beberapa unit pelayanan mengalami penurunan pencapaian pada parameter penilaiannya. Salah satu penyebabnya adalah petugas masih bekerja dengan pola-pola lama yang tidak disiplin dan kepatuhan pada SOP yang belum sepenuhnya dilakukan. Ketidaksiplinan tidak hanya di kalangan pegawai biasa tetapi juga masih tampak pada beberapa pejabat struktural. Kepatuhan pada jam kerja masih terabaikan. Pegawai meninggalkan ruang kerja pada saat jam kerja tanpa ada keterangan dan ruangan dibiarkan kosong. Demikianlah kecenderungan para pegawai di institusi pemerintah untuk melanjutkan kebiasaan lama mereka walaupun kebutuhan terhadap pelayanan sudah berubah<sup>11</sup>.

Ketersediaan dana dalam proses transformasi RSJ Provinsi menjadi PPK BLUD juga sangat berpengaruh. Tidak mudah untuk melakukan kerjasama dengan seorang konsultan BLUD dengan biaya yang ada di RSJ Provinsi pada saat itu. Hal ini disebabkan karena untuk menyewa jasa tenaga seorang konsultan dibutuhkan biaya yang sangat besar.

Selain dana untuk proses transformasi, sumber daya lain yang juga sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan PPK BLUD tahun pertama di RSJ Provinsi ini adalah ketersediaan dana awal atau modal awal. Beberapa kegiatan mengalami penundaan dari jadwal yang telah ditentukan karena RSJ Provinsi belum memiliki dana untuk

membayai kegiatan tersebut. Bukan hanya kegiatan yang bersumber dana BLUD yang tertunda tetapi juga kegiatan yang bersumber dana APBD. Kegiatan dari dana APBD yang seharusnya dapat segera dilaksanakan ikut tertunda karena RSJ Provinsi sudah tidak diberikan lagi dana Uang Persediaan (UP). Sudah tidak ada fasilitas Ganti Uang (GU) dan Tambahan Uang (TU) untuk dana kegiatan APBD yang kurang. Pelaksanaan kegiatan-kegiatan harus menunggu dulu dana penerimaan terkumpul. Kondisi ini tentu saja menghambat pemenuhan kebutuhan di unit pelayanan dan menghambat kegiatan program lainnya seperti pelatihan-pelatihan.

Kinerja keuangan, fleksibilitas sangat terasa manfaatnya dalam sistem penganggaran dan pembiayaan kegiatan. Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK BLUD) RSJ Provinsi tidak lagi menggantungkan pembiayaan kegiatan operasional pada dana APBD saja tetapi sudah dapat menggunakan langsung dana dari hasil jasa pelayanan. Sistem penganggaran dapat digeser mengikuti kebutuhan yang urgent sesuai kebutuhan dengan adanya regulasi jenjang nilai pengadaan barang dan bentuk pertanggungjawaban administrasi yang tidak serumit pengadaan dari dana APBD. Sistem pengadaan seperti ini sebagian besar kebutuhan logistik pelayanan langsung dan pelayanan penunjang tidak lagi harus ditenderkan sehingga proses pengadaan barang-barang kebutuhan dapat dipercepat. Hal ini menunjukkan bahwa dengan menerapkan mekanisme PPK BLUD, RSJ Provinsi perlahan-lahan melakukan perubahan manajemen menjadi institusi pelayanan milik pemerintah yang berorientasi pelanggan, sebab pemerintah yang berorientasi pelanggan adalah pemerintah yang memenuhi kebutuhan pelanggan dan bukan kebutuhan birokrasi<sup>8</sup>. Penetapan RSJ Provinsi sebagai PPK BLUD tidak mengurangi intervensi pemerintah daerah dalam hal pengelolaan manajemen dan Sumber Daya Manusia (SDM) karena status RSJ Provinsi yang tetap sebagai Lembaga Teknis Daerah (LTD) milik pemerintah provinsi.

Keterbatasan jumlah pegawai di RSJ Provinsi semakin diperparah dengan adanya mutasi pegawai RSJ Provinsi ke instansi lain. RSJ Provinsi sebagai organisasi LTD milik pemerintah provinsi harus tunduk pada aturan mutasi yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi. Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dalam melakukan mutasi tidak mempertimbangkan kondisi RSJ Provinsi yang saat ini baru menerapkan kebijakan PPK BLUD yang sangat membutuhkan tenaga-tenaga profesional untuk meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat. Hal ini tentu sangat disayangkan karena personil

merupakan sumberdaya yang paling mahal dan paling penting dalam sektor kesehatan yang padat karya. Situasi ini menunjukkan bahwa status PPK BLUD penuh RSJ Provinsi belum membuat manajemen RS otonomi secara penuh sementara sistem yang manajemen yang baik membutuhkan otonomi pada berbagai aspek dan kebutuhan. Semakin banyak aspek manajemen yang diotonomikan maka rumah sakit tersebut akan semakin mudah melakukan pengelolaan rumah sakit<sup>9,12</sup>.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Implementasi Kebijakan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah Sebagai Upaya Dalam Melakukan Manajemen Perubahan Belum Berjalan Maksimal, karena: 1) Tim Koalisi yang bertindak sebagai pengelola kegiatan kurang memahami pelaksanaan mekanisme kebijakan PPK BLUD sehingga tidak berani untuk bertindak maksimal dalam proses pengelolaan keuangan, 2) Tidak adanya ketegasan dari para pimpinan di RSJ Provinsi untuk menegakkan kedisiplinan terhadap aturan yang ada, 3) Komunikasi terhadap para *stakeholder eksternal* kurang aktif dilakukan oleh tim koalisi sehingga menimbulkan perbedaan persepsi diantara para *stakeholder eksternal*, dan 4) Pemahaman dan dukungan *stakeholder eksternal* belum semuanya sama.

Mengelola perubahan tidak selamanya menghasilkan dampak yang diinginkan. Inisiatif perubahan dalam organisasi seringkali gagal karena dampak yang terjadi bukan seperti yang kita harapkan<sup>11</sup>.

### Saran

Rumah Sakit Jiwa (RSJ) memperkuat tim koalisi melalui peningkatan *capacity building* sehingga tim lebih percaya diri dan berani untuk melaksanakan pengelolaan keuangan sesuai dengan fleksibilitas yang diberikan.

Unsur pimpinan di lingkup Rumah Sakit Jiwa (RSJ) dapat bertindak lebih tegas dalam menegakkan kedisiplinan terhadap aturan yang ada.

Rumah Sakit Jiwa (RSJ) seharusnya bertindak lebih aktif untuk mensosialisasikan mekanisme PPK-BLUD kepada para *stakeholder eksternal*.

## REFERENSI

1. Meidyawati, Analisis Implementasi Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) pada Rumah Sakit Stroke Nasional Bukittinggi, Tesis, Universitas Andalas, 2011.
2. Thabrany H, Rumah Sakit Publik Berbentuk BLU: Bentuk Paling Pas Dalam Koridor Hukum Saat Ini, <http://www.staff.ui.ac.id/internal/>

- 140163956/material/Rumah diakses pada 27 April 2012.
3. Kotter, John, *Leading Change: Why Transformation Efforts Fail*, Boston: Harvard Business Review, ed. March-April, 1995.
  4. French, Bell, Zawacki, *Organization Development and Transformation (Managing Effective Change)*, McGraw-Hill Book Co, Singapore, 2000.
  5. Subarsono AG, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
  6. Winardi, *Manajemen Perubahan*, Kencana, Jakarta, 2004.
  7. Buse K, Mays N, Walt G, *Making Health Policy, Membuat Kebijakan Kesehatan*, London School of Hygiene and Tropical Medicine, London, 2007.
  8. Osborne and Gaebler, *Mewirusahaakan Birokrasi Reinventing Government (mentrasformasi Semangat Wirausaha Kedalam Sektor Publik*, Pustaka Binaman Pressindo, Diterjemahkan oleh Abdul Rosyid, Jakarta Pusat, 1995.
  9. Trisnantoro L, *Aspek Strategis Manajemen Rumah Sakit Antara Misi sosial dan Tekanan Pasar*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2005.
  10. Roberts MJ, Hsiao W, Berman P and Reich MR, *Getting Health Reform Right: A Guide to Improving Performance and Equity*, Melaksanakan Reformasi Kesehatan Panduan untuk Meningkatkan Kinerja dan Kesetaraan, Oxford University Press, Diterjemahkan oleh Eunice Setiawan dan Laksmi Widyarini, Oxford, 2004.
  11. Sunjaya D, *Studi Kasus Peningkatan Fungsi Regulasi Dinas Kesehatan Kota Bandung dan Kota Yogyakarta*, Disertasi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2010.
  12. Reinke, *Perencanaan Kesehatan untuk Meningkatkan Efektifitas Manajemen*, Jogjakarta, Gadjah Mada University Press, Diterjemahkan oleh Laksono Trisnantoro dan Sigit Ryarto, 1994.