

**BUKU AJAR**  
**ORGANISASI DAN MANAJEMEN**  
**PELAYANAN KESEHATAN**

Oleh:

Dr. surahma Asti Mulasari, S.Si.,M.Kes

Sulistyawati, S.si., MPH

SitiKurniaWidiHastuti, SKM., MPH



# **BUKU AJAR ORGANISASI DAN MANAJEMEN PELAYANAN KESEHATAN**

Oleh:

Dr. surahma Asti Mulasari, S.Si., M.Kes

Sulistiyawati, S.si., MPH

SitiKurniaWidiHastuti, SKM., MPH

Hak Cipta © 2018, pada penulis

Hak publikasi pada Penerbit CV Mine

*Dilarang memperbanyak,*

*memperbanyak sebagian atau seluruh isinya dari buku ini dalam bentuk apapun, tanpa izin tertulis dari penerbit.*

Cetakan ke- 1

Tahun 2018

CV Mine

Perum SBI F153 Rt 11 Ngestiharjo, Kasihan, Bantul,

Yogyakarta-55182

Telp: 083867708263

Email : cv.mine.7@gmail.com

ISBN :978-602-52209-5-1

## **KATA PENGANTAR**

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillah, puji syukur kehadiran Allah SWT, Atas Rahmat dan Hidayah-Nya sehingga buku ajar Organisasi dan Manajemen Pelayanan Kesehatan dapat diterbitkan.

Buku ini disusun dalam rangka memenuhi kebutuhan belajar mahasiswa, khususnya materi organisasi dan manajemen pelayanan kesehatan, serta sebagai bekal bagi mahasiswa kesehatan masyarakat dalam mengelola organisasi pelayanan kesehatan baik rumah sakit, puskesmas, dan organisasi pelayanan kesehatan lain. Buku ini secara rinci memuat panduan lengkap dalam memberika pelayanan kesehatan pada masyarakat.

Ucapan terimakasih kami sampaika kepada semua pihak yang telah membantu menginspirasi dalam penulisan buku ini, Semoga buku ini dapat menjadi acua belajar serta bermanfaat bagi mahasiswa kesehatan masyarakat. Sebagai upaya untuk penyempurnaan buku ini kami memoho saran da kriti dari semua pihak.

Wassalamu'alaikum. Wr.Wb

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL.....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR</b>	<b>iii</b>
<b>ISI.....</b>	<b>1</b>
<b>BAB I. KONSEP ORGANISASI .....</b>	<b>1</b>
A. TujuanPembelajaran.....	1
B. PengertianOrganisasi.....	1
C. Unsurorganisasi.....	2
D. Ciri-ciriOrganisasi.....	3
E. LingkunganOrganisasi.....	3
F. Ringkasan.....	8
G. Evaluasi.....	9
H. DaftarPustaka.....	10
<b>BAB II. PRINSIP – PRINSIP DAN STRUKTUR ORGANISASI.....</b>	<b>11</b>
A. TujuanPembelajaran.....	11
B. Prinsip-prinsipOrganisasi.....	11
C. StrukturOrganisasi.....	15
D. Ringkasan.....	17
E. Evaluasi.....	18
F. DaftarPustaka.....	19
<b>BAB III. SISTEM KESEHATAN NASIONAL.....</b>	<b>20</b>

A. Tujuan Pembelajaran.....	20
B. Definisi dan Ruang lingkup SKN.....	20
C. Dasar-dasar acuan SKN.....	23
D. Tujuan dan Kedudukan SKN.....	27
E. Subsistem SKN.....	30
F. Ringkasan.....	37
G. Evaluasi.....	38
H. Daftar Pustaka.....	38
<b>BAB IV. MANAJEMEN DAN ORGANISASI.....</b>	<b>39</b>
A. Tujuan Pembelajaran.....	39
B. Definisi Manajemen.....	39
C. Fungsi Manajemen.....	42
D. Efisiensi dan Efektivitas Manajemen.....	44
E. Bidang-Bidang Manajemen.....	47
F. Tingkatan Manager Dan Tanggung Jawabnya.....	49
G. Organisasi.....	50
H. Macam-Macam Organisasi .....	55
I. Bentuk Organisasi.....	58
J. Hubungan Manajemen Dan Organisasi.....	59
K. Ringkasan.....	61
L. Evaluasi.....	62
M. Daftar Pustaka.....	63
<b>BAB V. INOVASI DAN PERUBAHAN MANAJEMEN.....</b>	<b>64</b>

A. TujuanPembelajaran.....	64
B. TinjauanPustaka.....	64
C. Ringkasan.....	69
D. Evaluasi .....	70
E. DaftarPustaka.....	71
<b>BAB VI. BUDAYA ORGANISASI.....</b>	<b>72</b>
A. TujuanPembelajaran.....	72
B. PengertianBudayaOrganisasi.....	72
C. Dimensi Budaya Organisasi.....	82
D. Komitmen Organisasi.....	84
E. Karakteristik Budaya Organisasi.....	87
F. Ringkasan.....	90
G. Evaluasi .....	91
H. DaftarPustaka.....	92
<b>BAB VII. MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA KESEHATAN</b>	<b>93</b>
A. TujuanPembelajaran.....	93
B. KonsepManajemenSumberDayaKesehat.....	93
C. AktivitasManajemenSumberDayaManusia.....	97
D. StrategilImplementasiManajemenSumberDayaManusia Kesehatan.	101
E. Ringkasan.....	102
F. Evaluasi.....	103
G. DaftarPustaka.....	104

<b>BAB VIII. KEPEMIMPINAN/LEADERSHIP.....</b>	<b>105</b>
A. TujuanPembelajaran.....	105
B. PengertianKepemimpinan / Leadership.....	105
C. Tugas Dan PeranPemimpin.....	109
D. PrinsipDasarKepemimpinan.....	112
E. KriteriaPemimpin.....	117
F. PerananPemimpin.....	118
G. Faktor – Faktor Yang MempengaruhiKepemimpinan.....	119
H. Ringkasan.....	120
I. Evaluasi.....	121
J. DaftarPustaka.....	122
<b>BAB IX. KONFLIK DALAM ORGANISASI.....</b>	<b>123</b>
A. TujuanPembelajaran.....	123
B. DefinisiKonflik.....	123
C. KategoriKonflik.....	126
D. Proses Konflik.....	129
E. MetodePenyelesaianKonflik.....	132
F. PeranPimpinanDalamPenyelesaianKonflik.....	133
G. Ringkasan.....	134
H. Evaluasi.....	135
E. DaftarPustaka.....	136
<b>BAB X. PELAYANAN PUBLIK DI DAERAH .....</b>	<b>137</b>
A. TujuanPembelajaran.....	137

B. Konsep Pelayanan Publik.....	137
C. Tingkat Kepuasan Pelayanan Publik Pada Puskesmas.....	144
D. Penerapan Kebijakan Pelayanan Publik Bagi Masyarakat Dengan Kebutuhan Khusus.....	145
E. Tatalaksana Dan Model Pelayanan Publik.....	152
F. Ringkasan.....	154
G. Evaluasi.....	155
H. Daftar Pustaka.....	156
<b>BAB XI. PELAYANAN KESEHATAN DASAR.....</b>	<b>157</b>
A. Tujuan Pembelajaran.....	157
B. Pengertian Puskesmas.....	157
C. Fungsi Pelayanan Di Puskesmas.....	160
D. Struktur Organisasi Puskesmas.....	162
E. Manajemen Pelayanan Puskesmas.....	163
F. Fungsi Manajemen Di Puskesmas.....	165
G. Instrumen Manajemen Puskesmas.....	167
H. Ringkasan.....	168
I. Evaluasi.....	169
J. Daftar Pustaka.....	170
<b>BAB XII. BIROKRASI .....</b>	<b>171</b>
A. Tujuan Pembelajaran.....	171
B. Inovasi Birokrasi Dalam Pelayanan Publik.....	171
C. Kontingensi Perilaku Birokrasi Pemda.....	175

D. Posisi Strategis Birokrasi Dalam Transformasi Governmen.....	182
E. Manajemen Organisasi Birokrasi .....	189
F. Kinerja Birokrasi Pemerintah .....	191
G. Model Reformasi Birokrasi Indonesia .....	196
H. Ringkasan.....	200
I. Evaluasi.....	201
J. Daftar Pustaka.....	202

## **BAB I**

### **KONSEP ORGANISASI**

#### **A. Tujuan Pembelajaran**

1. Mahasiswa dapat memahami konsep organisasi pelayanan kesehatan
2. Mahasiswa dapat memahami unsure-unsur organisasi pelayanan kesehatan
3. Mahasiswa dapat memahami lingkungan organisasi pelayanan kesehatan

#### **B. Pengertian Organisasi**

Organisasi berasal dari kata organon, dalam bahasa Yunani berarti alat (Satrianegara 2009: 2) Pengertian organisasi menurut beberapa ahli adalah sebagai berikut:

1. Chester I. Barnard (1938) dalam buku *The Executive Functions* mengemukakan: "*I define organization as a system of cooperatives of two persons*" (organisasi adalah sistem kerjasama antara dua orang atau lebih) (Satrianegara 2009).
2. James D. Mooney mengatakan bahwa organisasi adalah setiap bentuk kerjasama untuk mencapai tujuan bersama (Satrianegara 2009).

3. Dimock mengatakan bahwa organisasi adalah perpaduan secara sistematis daripada bagian-bagian yang saling ketergantungan /berkaitan untuk membentuk suatu kesatuan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang ditentukan (Satrianegara 2009).

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pengertian dari organisasi adalah sarana untuk melakukan kerja sama antar orang-orang dalam rangka mencapai tujuan bersama dengan mendayagunakan sumber daya yang dimiliki (Satrianegara,2009). Berdasarkan pengertian organisasi secara umum maka kita dapat menyimpulkan pengetahuan organisasi layanan kesehatan adalah sarana untuk melakukan kerjasama antar orang-orang dalam rangka mencapai tujuan bersama yaitu menyetatkan masyarakat dengan mendayagunakan sumber daya yang dimiliki.

### **C. Unsur Organisasi**

Suatu organisasi tersusun dari beberapa unsur antara lain :

1. Unsur inti (core element) yaitu manusia  
Manusia sebagai faktor yang membentuk organisasi.
2. Unsur kerja (working element) yang terdiri atas:
  - a. Sumber daya manusia

- b. Kemampuan untuk bekerja yaitu kemampuan untuk mempengaruhi orang lain dan kemampuan untuk melaksanakan asas-asas organisasi
- c. Sumber daya bukan manusia (Satrianegara, 2009).

#### **D. Ciri-Ciri Organisasi**

1. Adanya sekelompok orang yang dapat dikenal atau saling mengenal.
2. Adanya kegiatan yang berbeda-beda, tetapi satu sama lain saling berkaitan (interdependent part) yang merupakan kesatuan kegiatan.
3. Tiap-tiap orang memberikan sumbangan atau kontribusi berupa pemikiran, tenaga dan lain-lain.
4. Adanya kewenangan, koordinasi dan pengawasan.
5. Ada tujuan yang ingin dicapai (Satrianegara, 2009).

#### **E. Lingkungan Organisasi**

Lingkungan organisasi adalah semua elemen di dalam maupun di luar organisasi yang dapat mempengaruhi sebagian atau keseluruhan suatu organisasi. Terdapat dua jenis klasifikasi lingkungan yakni lingkungan internal dan lingkungan eksternal. Lingkungan internal yang berpengaruh langsung dalam organisasi meliputi karyawan/pegawai organisasi dalam,

serta pimpinan manajer. Lingkungan eksternal dibagi dua yaitu yang berpengaruh langsung dan tidak langsung, (Alamsyah, 2011).

Kekuatan teknologi adalah kombinasi dari kemampuan dan peralatan yang digunakan manajer dalam desain, produksi dan distribusi barang dan jasa. Perubahan teknologi informasi juga mempengaruhi kerja alami organisasi termasuk kerja manajer didalamnya.

Kekuatan ekonomi mempengaruhi kebaikan dari suatu negara termasuk suku bunga, inflasi, pengangguran dan pertumbuhan ekonomi. Kekuatan ekonomi memberikan banyak peluang serta hambatan untuk manajer dan memberikan perubahan bagi seluruh organisasi.

Kekuatan demografis adalah hasil dari perubahan sikap karakteristik dari populasi seperti umur, jenis kelamin, etnis, ras, orientasi seksual, dan kelas sosial. Perubahan ini menyarankan organisasi untuk menemukan cara untuk memotivasi dan memanfaatkan kemampuan dan pengetahuan pegawai.

Kekuatan politik dan hukum adalah hasil dari perubahan dalam hukum dan regulasi seperti deregulasi industri, privatisasi organisasi dan penigkatantekanan dalam perlindungan lingkungan. Dari sini, manajer mengambil

keuntungan dari kesempatan yang diciptakan dari perubahan politik, ekonomi dan hukum secara global sebagai tantangan utama. Kekuatan sosial budaya adalah tekanan yang berasal dari struktur sosial dalam masyarakat di suatu negara. Struktur sosial adalah pengaturan hubungan antara individual dan grup dalam masyarakat.

Masyarakat berbeda secara substansi dalam struktur sosial karena terdapat derajat tinggi dan rendah. Karena berbagai kekuatan dalam lingkungan umum tersebut, manajer individual dan organisasi harus responsif dalam perubahan dan perbedaan diantara struktur sosial dan budaya nasional dalam semua negara dimana mereka beroperasi. Terdapat kompleksitas dan ketidakmungkinan untuk diprediksi. Kompleksitas yang mengacu kepada kekuatan yang mempengaruhi organisasi misalnya jumlah kompetitor. Ketidakmungkinan diprediksi adalah tingkat ketidakpastian kekuatan yang dapat mempengaruhi organisasi. Terdapat empat tipe lingkungan yakni lingkungan tenang, lingkungan bervariasi, lingkungan badai lokal dan lingkungan bergolak.

Alasan mengapa kita menganalisis lingkungan yaitu untuk mengetahui dan meramalkan apa yang terjadi besok, menyadari dan mengantisipasi resiko dari tindakan yang

dilakukan organisasi, untuk menganalisis faktor politik, sosial, ekonomi

1. **Lingkungan eksternal** (*external environment*) adalah segala sesuatu di luar batasan organisasi yang mungkin mempengaruhinya.

Lingkungan eksternal terdiri dari dua bagian, yaitu :

- a. **Lingkungan Umum** (*general environment*), disebut juga lingkungan yang tidak berpengaruh langsung kepada organisasi (*indirect environment*) yaitu serangkaian dimensi dan kekuatan yang luas yang berada di sekitar organisasi yang menciptakan keseluruhan konteks organisasi. Meskipun Lingkungan umum tidak mempengaruhi organisasi secara langsung, namun harus tetap diperhitungkan dalam pengambilan keputusan organisasi. Lingkungan umum terdiri dari dimensi ekonomi, teknologi, social budaya, politik-hukum, dan internasional, (Muninjaya, 1999 ).

**1) Dimensi Ekonomi.** Dimensi ekonomi adalah kesehatan dan vitalitas keseluruhan dari sistem ekonomi di mana organisasi beroperasi. Apabila kondisi ekonomi mengalami guncangan, maka akan berpengaruh secara langsung kepada organisasi.

Faktor-faktor ekonom yang terutama sangat penting bagi bisnis adalah pertumbuhan ekonomi secara umum, inflasi, tingkat bunga, dan tingkat pengangguran.

**2) Dimensi Teknologi.** Dimensi ini merefleksikan metode-metode yang tersedia untuk mengubah sumber daya menjadi produk atau jasa. Perubahan teknologi akan mempengaruhi cara organisasi mengubah sumber daya tersebut. Sosial Budaya. Dimensi ini meliputi sikap, norma, adat, gaya hidup, nilai, kebiasaan, dan karakteristik demografi masyarakat di mana organisasi berada.

**3) Politik-Hukum.** Yaitu berupa peraturan pemerintah mengenai bisnis dan hubungan umum antara bisnis dan pemerintah. Undang-undang dan peraturan-peraturan yang dikeluarkan pemerintah bisa memberikan dampak yang besar bagi kelangsungan hidup organisasi.

**4) Internasional.** Yaitu pengaruh bisnis, politik dan kebijakan negara lain khususnya untuk organisasi-organisasi multinasional memberikan dampak yang sangat besar bagi organisasi tersebut.

**5) Lingkungan tugas** (*task environment*), disebut juga lingkungan yang berpengaruh langsung kepada organisasi (*direct environment*) yaitu unsur-unsur luar organisasi yang secara spesifik berpengaruh secara langsung kepada organisasi. Lingkungan ini terdiri dari dimensi : kompetitor, pelanggan, pemasok, regulator, dan partner strategis.

2. **Lingkungan internal** (*Internal environment*) adalah faktor-faktor atau kondisi umum yang berada di dalam suatu organisasi.

## **F. Ringkasan**

Organisasi layanan kesehatan adalah sarana untuk melakukan kerjasama antar orang-orang dalam rangka mencapai tujuan bersama yaitu menyetatkan masyarakat dengan mendayagunakan sumber daya yang dimiliki. Organisasi tersusun dari beberapa unsur seperti unsur inti dan unsur kerja. Lingkungan organisasi adalah semua elemen di dalam maupun di luar organisasi yang dapat mempengaruhi sebagian atau keseluruhan suatu organisasi. Terdapat dua jenis klaiifikasi lingkungan yakni lingkungan internal dan lingkungan eksternal. Lingkungan internal adalah faktor-faktor atau kondisi umum yang berada

di dalam suatu organisasi. lingkungan eksternal adalah segala sesuatu diluar batasan organisasi yang mungkin mempengaruhinya.

### **G. Evaluasi**

1. Jelaskan pengertian organisasi pelayanan kesehatan!
2. Sebutkan dan jelaskan unsure unsure organisasi!
3. Jelaskan yang dimaksud dengan lingkungan organisasi!

## DAFTAR PUSTAKA

Satrianegara, M. Fais-Sitti Saleha, 2009, *Buku Ajar Organisasi dan Manajemen Pelayanan Kesehatan serta Kebidanan*, Penerbit Salemba Medika, Jakarta.

Muninjaya, Dr. AA. Gde, 1999, *Manajemen Kesehatan*, Penerbit Buku Kedokteran EGC, Jakarta.

Greef, Judith A. 1996, *komunikasi kesehatan dan perubahan perilaku*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Alamsyah, D., 2011, *Manajemen Pelayanan Kesehatan*, Edisi I, Nuha Medika, Jakarta.

## **BAB II**

### **PRINSIP – PRINSIP DAN STRUKTUR ORGANISASI**

#### **A. Tujuan Pembelajaran**

1. Mahasiswa mampu menjelaskan tentang prinsip – prinsip organisasi
2. Mahasiswa mampu menjelaskan kembali struktur organisasi kesehatan (pusat dan daerah)

#### **B. Prinsip-prinsip Organisasi**

Menurut teori (A.M Williams, 1965) dalam (SEA-NURS, 2003) mengemukakan pendapat prinsip – prinsip organisasi sebagai berikut:

1. Organisasi Harus Mempunyai Tujuan yang Jelas

Organisasi itu dibentuk atas dasar tujuan yang ingin dicapai sehingga dengan itu tidak mungkin suatu organisasi itu tanpa adanya suatu tujuan. Contohnya yaitu organisasi pelayanan kesehatan (rumah sakit dan puskesmas). Rumah sakit dan puskesmas merupakan organisasi yang memiliki tujuan yang ingin dicapai misalnya dalam memberikan pelayanan kesehatan yang berkualitas dan lain-lain.

## 2. Skala Hirarkhi

Suatu organisasi itu harus memiliki garis kewenangan yang jelas mulai dari pimpinan, pembantu pimpinan sampai pelaksana, pembantu pimpinan sampai pelaksana, maka dapat mempertegas dalam pendelegasian wewenang dan pertanggungjawaban, serta akan menunjang efektivitas jalannya suatu organisasi secara keseluruhan.

## 3. Kesatuan Perintah

Prinsip Kesatuan Perintah maksudnya seseorang itu hanya menerima perintah atau bertanggung jawab kepada seorang atasan.

## 4. Pendelegasian Wewenang.

Prinsip Pendelegasian Wewenang ini maksudnya seorang pemimpin itu mempunyai kemampuan terbatas dalam menjalankan pekerjaan, maka dengan itu. Dalam hal ini, pejabat yang diberi kewenangan harus dapat menjamin tercapainya suatu hasil yang diharapkan. Pendelegasian wewenang yang dilimpahkan itu meliputi kewenangan dalam pengambilan keputusan, melakukan hubungan dengan orang lain, serta mengadakan tindakan tanpa meminta persetujuan dulu kepada atasan lagi.

#### 5. Pertanggungjawaban

Setiap pegawai dalam menjalankan tugasnya harus bertanggung jawab sepenuhnya kepada atasan.

#### 6. Pembagian Pekerjaan

Suatu organisasi, untuk mencapai tujuan, melakukan berbagai aktivitas atau suatu kegiatan maka dilakukannya pembagian tugas atau pekerjaan yang didasarkan pada kemampuan serta keahlian dari masing – masing pegawai agar kegiatan tersebut dapat berjalan optimal. Kejelasan dalam pembagian tugas itu akan memperjelas pendelegasian wewenang, pertanggungjawaban, dan menunjang efektivitas jalannya suatu organisasi.

#### 7. Rentang Pengendalian

Prinsip Rentang Pengendalian ini maksudnya jumlah bawahan atau staf yang harus dikendalikan seorang atasan itu perlu dibatasi secara rasional. Rentang Pengendalian ini disesuaikan dengan bentuk dan tipe dari suatu organisasi, sehingga semakin besar suatu organisasi dengan jumlah pegawai yang cukup banyak maka semakin kompleks juga rentang pengendaliannya.

#### 8. Fungsional

Secara fungsional seorang pegawai dalam suatu organisasi itu harus jelas tugas serta wewenangnya, kegiatannya, hubungan kerja dan juga tanggung jawab dari pekerjaannya.

#### 9. Pemisahan

Beban tugas pekerjaan dari seseorang itu tidak dapat dibedakan tanggung jawabnya kepada orang lain.

#### 10. Keseimbangan

Prinsip Keseimbangan adalah keseimbangan antara struktur organisasi yang efektif dengan tujuan organisasi. Pada hal prinsip keseimbangan ini, pada penyusunan struktur organisasi itu harus sesuai dengan tujuan dari organisasi tersebut. Tujuan organisasi itu akan diwujudkan melalui aktivitas atau kegiatan yang akan dilaksanakan. Contoh dari organisasi yang aktivitasnya sederhana (tidak kompleks) yaitu “Koperasi di suatu desa terpencil”, maka struktur organisasinya akan berbeda dengan organisasi koperasi yang ada pada kota – kota besar seperti di Jakarta, Bandung ataupun Surabaya.

### 11. Fleksibilitas

Organisasi itu senantiasa harus melakukan pertumbuhan dan perkembangan sesuai dengan dinamika organisasi itu sendiri (internal factor) serta juga dikarenakan adanya pengaruh di luar organisasi (external factor), maka organisasi tersebut mampu untuk menjalankan fungsi dalam mencapai tujuannya.

### 12. Kepemimpinan

Apapun bentuk organisasi maka diperlukannya adanya kepemimpinan, dengan kata lain yaitu organisasi itu mampu untuk menjalankan aktivitasnya dikarenakan adanya suatu proses kepemimpinan yang digerakkan oleh pemimpin organisasi tersebut.

## **C. Struktur Organisasi**

Setiap organisasi pasti mempunyai struktur organisasi yang berbeda dengan organisasi yang lain, dan struktur organisasi telah mengalami perubahan yang begitu hebat beberapa tahun belakangan ini. Struktur menjadi penting dalam organisasi karena dapat mempengaruhi sikap dan perilaku karyawan (Ardana dkk, 2008). Menurut teori (Blau, 1974) dalam (Ardana dkk, 2008) bahwa struktur organisasi adalah distribusi

orang – orang dengan posisi tertentu, dan peranan serta hubungannya satu sama lain melalui berbagai saluran.

Suatu cara pembagian tugas pekerjaan yang kemudian dikelompokkan serta dikoordinasikan secara formal adalah struktur organisasi (Prawirodirdjo, 2007). Menurut (Robbins, 2003) dalam (Prawirodirdjo, 2007) mengemukakan 6 (enam) unsur yang perlu diperhatikan dalam pembentukan suatu struktur organisasi yaitu:

1. Spesialisasi atau pembagian tenaga kerja. Merupakan pemecahan suatu alur penyelesaian pekerjaan menjadi sejumlah langkah penyelesaian yang diselesaikan dengan kualifikasi tertentu.
2. Departementalisasi, dapat didasarkan pada kesamaan kelompok pekerjaan maupun berdasarkan teritori agar tugas dapat dikoordinasikan.
3. Rantai komando, merupakan alur perintah dan kewenangan berkaitan dengan tanggung jawab dari tingkatan-tingkatan dalam suatu organisasi.
4. Rentang kendali, menentukan banyaknya tingkatan dan manajer yang harus dimiliki oleh suatu organisasi.
5. Sentralisasi dan desentralisasi, merupakan suatu cara pengambilan keputusan berdasarkan kewenangan manajerial.

6. Formalisasi, merupakan suatu tingkatan pekerjaan dalam suatu organisasi yang dibakukan berdasarkan aturan.

Menurut (Robbins dan Coulter, 2004) dalam (Ardana dkk, 2008) struktur organisasi adalah kerangka kerja formal suatu organisasi dengan kerangka mana tugas-tugas pekerjaan dibagi-bagi, dikelompokkan, dan dikoordinasikan. Manfaat dari struktur organisasi antara lain:

1. Pimpinan dengan mudah mengetahui tugas, tanggung jawab dan wewenangnya demikian juga tentang tugas, tanggung jawab serta wewenang dari bawahan.
2. Menghindari terjadinya perselisihan (konflik), saling menyalahkan, saling lempar tanggung jawab antar pegawai.
3. Penghematan biaya.
4. Pembagian kerja dapat lebih tepat dan jelas (Ardana dkk, 2008).

#### **D. Ringkasan**

Menurut teori (A.M wiliams, 1965) dalam (SEA-NURS, 2003) prinsip-prinsip organisasi meliputi organisasi harus mempunyai tujuan yang jelas, skala hirarkhi, kesatuan perintah, pendelegasian wewenang, pertanggungjawaban,

pembagian pekerjaan, rentang pengendalian, fungsional, pemisahan, keseimbangan, fleksibilitas, dan kepemimpinan. Struktur organisasi adalah distribusi orang-orang dengan posisi tertentu, dan peranan serta hubungannya satu sama lain melalui berbagai saluran. Menurut (Robbins, 2003) dalam (Prairodirdjo, 2007) terdapat 6 unsur yang perlu diperhatikan dalam pembentukan organisasi yaitu spesialisasi, departementalisasi, rantai komando, rentang kendali, sentralisasi dan desentralisasi, serta formalisasi.

#### **E. Evaluasi**

1. Jelaskan prinsip-prinsip organisasi !
2. Apa keuntungan menciptakan pembagian tugas dalam suatu organisasi?

**DAFTAR PUSTAKA**

Ardana K., Mujiati N.W., Sriathi A.A.A, 2008, “Perilaku Keorganisasian”, Graha Ilmu, Yogyakarta

Robbins, S., P., 2007, Perilaku Organisasi, PT. Indeks, Jakarta, Indonesia

SEA-NURS, 2003, ”Organisasi Pelayanan Kesehatan”, Pelatihan Ketrampilan Manajerial SPMK

SEA-NURS, 2003, ”Manajemen Perubahan”, Pelatihan Ketrampilan Manajerial SPMK

### **BAB III**

## **SISTEM KESEHATAN NASIONAL**

#### **A. Tujuan Pembelajaran**

Mahasiswa mampu menjelaskan tentang Sistem kesehatan di Indonesia dan penerapan konsep organisasi dalam Sistem Kesehatan Nasional (SKN).

#### **B. Definisi dan Ruang lingkup SKN**

Menurut Depkes RI (2009) Sistem Kesehatan Nasional (SKN) adalah bentuk dan cara penyelenggaraan pembangunan kesehatan yang memadukan berbagai upaya bangsa Indonesia dalam satu derap langkah guna menjamin tercapainya tujuan pembangunan kesehatan dalam kerangka mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang – undang Dasar 1945.

Sistem Kesehatan Nasional perlu dilaksanakan dalam konteks Pembangunan Kesehatan secara keseluruhan dengan mempertimbangkan determinan sosial, seperti: kondisi kehidupan sehari-hari, tingkat pendidikan, pendapatan keluarga, distribusi kewenangan, keamanan, sumber daya, kesadaran masyarakat, serta kemampuan tenaga kesehatan

dalam mengatasi masalah-masalah tersebut (Depkes RI, 2009).

Sistem Kesehatan Nasional disusun dengan memperhatikan pendekatan revitalisasi pelayanan kesehatan dasar (*primary health care*) yang meliputi: 1) Cakupan pelayanan kesehatan yang adil dan merata, 2) Pemberian pelayanan kesehatan yang berpihak kepada rakyat, 3) Kebijakan pembangunan kesehatan, dan 4) Kepemimpinan. Sistem Kesehatan Nasional juga disusun dengan memperhatikan inovasi/terobosan dalam penyelenggaraan pembangunan kesehatan secara luas, termasuk penguatan sistem rujukan. Pendekatan pelayanan kesehatan dasar secara global telah diakui sebagai pendekatan yang tepat dalam mencapai kesehatan bagi semua dengan mempertimbangkan kebijakan kesehatan yang responsif gender (Depkes RI, 2009).

**1. Landasan SKN menurut Depkes RI (2009) meliputi:**

- a. Landasan Idiil, yaitu Pancasila.
- b. Landasan Konstitusional, yaitu UUD 1945, khususnya pada
  - 1) Pasal 28 A yang berbunyi “setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”.

- 2) Pasal 28 H ayat (1) yang berbunyi “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan” dan ayat (3) yang berbunyi “setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”,
- 3) Pasal 34 ayat (2) yang berbunyi Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan dan ayat (3) yang berbunyi “Negara bertanggung-jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”
- 4) Pasal 28 B ayat (2) yang berbunyi “setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang”,
- 5) Pasal 28 C ayat (1) yang berbunyi “setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan

dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.”

- c. Landasan Operasional meliputi seluruh ketentuan peraturan perundangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan SKN dan pembangunan kesehatan.

### **C. Dasar-dasar acuan SKN**

Menurut Depkes RI (2009) dasar–dasar acuan SKN yaitu sebagai berikut :

#### **a. Hak Asasi Manusia (HAM)**

Sesuai dengan tujuan pembangunan nasional dalam Pembukaan Undang – Undang Dasar 1945, yaitu untuk meningkatkan kecerdasan bangsa dan kesejahteraan rakyat, maka setiap penyelenggaraan SKN berdasarkan pada prinsip hak asasi manusia. Undang – undang dasar 1945 pasal 28 H ayat 1 antara lain menggariskan bahwa setiap rakyat berhak atas pelayanan kesehatan untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya tanpa membedakan suku, golongan, agama, jenis kelamin, dan status sosial ekonomi. Setiap anak dan perempuan berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

b. Sinergisme dan Kemitraan yang Dinamis

Sistem Kesehatan Nasional akan berfungsi baik untuk mencapai tujuannya apabila terjadi Koordinasi, Integrasi, Sinkronisasi, dan Sinergisme (KISS), baik antar pelaku, antar subsistem SKN, maupun dengan sistem serta subsistem lain di luar SKN. Dengan tatanan ini, maka sistem atau seluruh sektor terkait, seperti pembangunan prasarana, keuangan dan pendidikan perlu berperan bersama dengan sektor kesehatan untuk mencapai tujuan nasional. Pembangunan kesehatan harus diselenggarakan dengan menggalang kemitraan yang dinamis dan harmonis antara pemerintah dan masyarakat, termasuk swasta dengan mendayagunakan potensi yang dimiliki masing-masing. Kemitraan tersebut diwujudkan dengan mengembangkan jejaring yang berhasil guna dan berdaya guna, agar diperoleh sinergisme yang lebih mantap dalam rangka mencapai derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya.

c. Komitmen dan Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Agar SKN berfungsi baik, diperlukan komitmen yang tinggi, dukungan, dan kerjasama yang baik dari para pelaku untuk menghasilkan tata penyelenggaraan

pembangunan kesehatan yang baik (*good governance*). Pembangunan kesehatan diselenggarakan secara demokratis, berkepastian hukum, terbuka (transparan), rasional, profesional, serta bertanggung-jawab dan bertanggung-gugat (akuntabel).

d. Dukungan Regulasi

Dalam menyelenggarakan SKN, diperlukan dukungan regulasi berupa adanya berbagai peraturan perundangan yang mendukung penyelenggaraan SKN dan penerapannya (*law enforcement*).

e. Antisipatif dan Pro Aktif

Setiap pelaku pembangunan kesehatan harus mampu melakukan antisipasi atas perubahan yang akan terjadi, yang di dasarkan pada pengalaman masa lalu atau pengalaman yang terjadi di negara lain. Dengan mengacu pada antisipasi tersebut, pelaku pembangunan kesehatan perlu lebih proaktif terhadap perubahan lingkungan strategis baik yang bersifat internal maupun eksternal.

f. Responsif Gender

Dalam penyelenggaraan SKN, setiap penyusunan rencana kebijakan dan program serta dalam

pelaksanaan program kesehatan harus menerapkan kesetaraan dan keadilan gender. Kesetaraan gender dalam pembangunan kesehatan adalah kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan kesehatan serta kesamaan dalam memperoleh manfaat pembangunan kesehatan. Keadilan gender adalah suatu proses untuk menjadi adil terhadap laki-laki dan perempuan dalam pembangunan kesehatan.

g. Kearifan Lokal

Penyelenggaraan SKN di daerah harus memperhatikan dan menggunakan potensi daerah yang secara positif dapat meningkatkan hasil guna dan daya guna pembangunan kesehatan, yang dapat diukur secara kuantitatif dari meningkatnya peran serta masyarakat dan secara kualitatif dari meningkatnya kualitas hidup jasmani dan rohani. Dengan demikian kebijakan pembangunan daerah di bidang kesehatan harus sejalan dengan SKN, walaupun dalam prakteknya, dapat disesuaikan dengan potensi dan kondisi serta

kebutuhan masyarakat di daerah terutama dalam penyediaan pelayanan kesehatan dasar bagi rakyat.

#### **D. Tujuan dan Kedudukan SKN**

Tujuan SKN adalah terselenggaranya pembangunan kesehatan oleh semua potensi bangsa, baik masyarakat, swasta, maupun pemerintah secara sinergis, berhasil guna dan berdaya guna, sehingga terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya (Depkes RI, 2009).

Kedudukan SKN Menurut Depkes RI (2009) kedudukan SKN yaitu :

##### **a. Suprasistem SKN**

Suprasistem SKN adalah Ketahanan Nasional. SKN bersama dengan berbagai sistem nasional lainnya diarahkan untuk mencapai Tujuan Bangsa Indonesia seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian, abadi dan keadilan sosial. Dalam kaitan ini, undang-

undang yang berkaitan dengan kesehatan merupakan kebijakan strategis dalam pembangunan kesehatan.

b. Kedudukan SKN dalam Sistem Nasional Lainnya

Terwujudnya keadaan sehat dipengaruhi oleh berbagai faktor yang tidak hanya menjadi tanggung-jawab sektor kesehatan, melainkan juga tanggung-jawab berbagai sektor terkait. Dalam penyelenggaraan pembangunan kesehatan, SKN perlu menjadi acuan bagi sektor lain. Dalam penyelenggaraan pembangunan nasional, SKN dapat bersinergis secara dinamis dengan berbagai sistem nasional lainnya, seperti: Sistem Pendidikan Nasional, Sistem Perekonomian Nasional, Sistem Ketahanan Pangan Nasional, Sistem Hankamnas, dan Sistem nasional lainnya. Dengan demikian pelaksanaan pembangunan nasional harus berwawasan kesehatan dengan mengikutsertakan seluruh sektor terkait kesehatan sejak awal perencanaan agar dampak pembangunan yang dilakukan tidak merugikan derajat kesehatan masyarakat secara langsung maupun tidak langsung dalam jangka pendek maupun jangka panjang.

c. Kedudukan SKN terhadap Penyelenggaraan Pembangunan Kesehatan di Daerah

Dalam pembangunan kesehatan, SKN merupakan acuan bentuk dan cara penyelenggaraan pembangunan kesehatan di daerah.

d. Kedudukan SKN terhadap berbagai Sistem Kemasyarakatan, termasuk Swasta

Keberhasilan pembangunan kesehatan sangat ditentukan oleh dukungan sistem nilai dan budaya masyarakat yang secara bersama terhimpun dalam berbagai sistem kemasyarakatan. Di lain pihak, sebagai sistem kemasyarakatan yang ada, termasuk potensi swasta berperan aktif sebagai mitra dalam pembangunan kesehatan yang dilaksanakan sesuai SKN. Dalam kaitan ini SKN dipergunakan sebagai acuan bagi masyarakat dalam berbagai upaya kesehatan. Keberhasilan pembangunan kesehatan juga ditentukan oleh peran aktif swasta. Dalam kaitan ini potensi swasta merupakan bagian integral dari SKN. Untuk keberhasilan pembangunan kesehatan perlu digalang kemitraan yang setara, terbuka, dan saling menguntungkan dengan berbagai potensi swasta. Sistem Kesehatan Nasional dapat mewarnai potensi swasta, sehingga sejalan dengan tujuan pembangunan nasional yang berwawasan kesehatan.

## **E. Subsistem SKN**

Menurut Depkes RI (2009) subsistem SKN/Sistem Kesehatan Nasional meliputi:

### **a. Subsistem Upaya Kesehatan**

Subsistem Upaya Kesehatan adalah bentuk dan cara penyelenggaraan upaya kesehatan yang paripurna, terpadu, dan berkualitas, meliputi upaya peningkatan, pencegahan, pengobatan, dan pemulihan, yang diselenggarakan guna menjamin tercapainya derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. Tujuan dari penyelenggaraan subsistem upaya kesehatan adalah terselenggaranya upaya kesehatan yang adil, merata, terjangkau, dan bermutu untuk menjamin terselenggaranya pembangunan kesehatan guna meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya.

Upaya kesehatan mencakup kesehatan fisik, mental, termasuk intelegensia dan sosial. Upaya kesehatan dilaksanakan dalam tingkatan upaya sesuai dengan kebutuhan medik dan kesehatan. Terdapat tiga tingkatan upaya, yaitu upaya kesehatan primer, upaya kesehatan sekunder, dan upaya kesehatan tersier. Upaya kesehatan diselenggarakan secara berkesinambungan, terpadu, dan paripurna melalui sistem rujukan.

Upaya kesehatan primer adalah upaya kesehatan dimana terjadi kontak pertama secara perorangan atau masyarakat dengan pelayanan kesehatan melalui mekanisme rujukan timbal-balik, termasuk penanggulangan bencana dan pelayanan gawat darurat. Upaya kesehatan sekunder dan tersier adalah upaya kesehatan tingkat rujukan maupun rujukan tingkat lanjut.

**b. Subsistem Pembiayaan Kesehatan**

Subsistem pembiayaan kesehatan adalah bentuk dan cara penyelenggaraan berbagai upaya penggalan, pengalokasian, dan pembelanjaan dana kesehatan untuk mendukung penyelenggaraan pembangunan kesehatan guna mencapai derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. Tujuan dari penyelenggaraan subsistem pembiayaan kesehatan adalah tersedianya dana kesehatan dalam jumlah yang mencukupi, teralokasi secara adil, merata dan termanfaatkan secara berhasil guna dan berdaya guna, tersalurkan sesuai peruntukannya untuk menjamin terselenggaranya pembangunan kesehatan guna meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya.

Menurut Depkes RI (2009) penyelenggaraan Subsistem Pembiayaan Kesehatan yaitu :

### 1) Penggalian Dana

Penggalian dana untuk pembangunan kesehatan yang bersumber dari pemerintah dilakukan melalui pajak umum, pajak khusus, bantuan atau pinjaman yang tidak mengikat, serta berbagai sumber lainnya. Dana yang bersumber dari swasta dihimpun dengan menerapkan prinsip kemitraan antara pemerintah dan masyarakat yang didukung dengan pemberian insentif. Penggalian dana yang bersumber dari masyarakat dihimpun secara aktif oleh masyarakat sendiri atau dilakukan secara pasif dengan memanfaatkan berbagai dana yang sudah terkumpul di masyarakat.

### 2) Pengalokasian Dana

Pengalokasian dana pemerintah dilakukan melalui perencanaan anggaran dengan mengutamakan upaya kesehatan prioritas secara bertahap dan terus ditingkatkan jumlah pengalokasiannya sehingga sesuai dengan kebutuhan. Hal ini termasuk program bantuan sosial dari pemerintah untuk pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin dan tidak mampu (Jamkesmas). Dana pemerintah untuk pembangunan kesehatan diarahkan untuk membiayai upaya kesehatan primer, sekunder, dan tersier dengan mengutamakan

masyarakat rentan dan miskin, daerah terpencil, perbatasan, pulau-pulau terluar dan terdepan, serta yang tidak diminati swasta, termasuk program-program kesehatan yang mempunyai daya ungkit tinggi terhadap peningkatan derajat kesehatan masyarakat. Pengalokasian dana untuk pelayanan kesehatan perorangan dilakukan melalui kepesertaan dalam jaminan pemeliharaan kesehatan yang diatur oleh pemerintah. Pengalokasian dana yang dihimpun dari masyarakat dilaksanakan berdasarkan asas gotong-royong sesuai dengan potensi dan kebutuhannya.

### 3) Pembelanjaan

Pemanfaatan dana kesehatan dilakukan dengan memperhatikan aspek teknis maupun alokatif sesuai peruntukannya secara efisien dan efektif untuk terwujudnya pengelolaan pembiayaan kesehatan yang transparan, akuntabel, serta menerapkan prinsip penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Pembelanjaan dana kesehatan diarahkan terutama melalui jaminan pemeliharaan kesehatan, baik yang bersifat wajib maupun sukarela serta dalam upaya peningkatan akses dan mutu pelayanan kesehatan.

### **c. Sub-sistem Sumber Daya Manusia Kesehatan**

Subsistem SDM Kesehatan adalah bentuk dan cara penyelenggaraan upaya pengembangan dan pemberdayaan SDM Kesehatan, yang meliputi: upaya perencanaan, pengadaan, pendayagunaan, serta pembinaan dan pengawasan SDM Kesehatan untuk mendukung penyelenggaraan pembangunan kesehatan guna mewujudkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. Sumber Daya Manusia Kesehatan adalah tenaga kesehatan profesi termasuk tenaga kesehatan strategis dan tenaga kesehatan non profesi serta tenaga pendukung/penunjang kesehatan yang terlibat dan bekerja serta mengabdikan dirinya seperti dalam upaya dan manajemen kesehatan. Tujuan dari penyelenggaraan subsistem SDM Kesehatan adalah tersedianya SDM Kesehatan yang kompeten sesuai kebutuhan yang terdistribusi secara adil dan merata serta didayagunakan secara optimal dalam mendukung penyelenggaraan pembangunan kesehatan guna mewujudkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya.

**d. Subsistem Sediaan Farmasi, Alat Kesehatan, dan Makanan.**

Subsistem sediaan farmasi, alat kesehatan, dan makanan adalah bentuk dan cara penyelenggaraan berbagai upaya yang menjamin keamanan, khasiat/manfaat, mutu sediaan farmasi, alat kesehatan, dan makanan. Sediaan farmasi adalah obat, bahan obat, obat tradisional, dan kosmetika. Tujuan penyelenggaraan subsistem sediaan farmasi, alat kesehatan, dan makanan adalah tersedianya sediaan farmasi, alat kesehatan, dan makanan yang terjamin aman, berkhasiat/bermanfaat dan bermutu; dan khusus untuk obat dijamin ketersediaan dan keterjangkauannya guna meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya.

**e. Subsistem Manajemen dan Informasi Kesehatan.**

Subsistem manajemen dan informasi kesehatan adalah bentuk dan cara penyelenggaraan yang menghimpun berbagai upaya kebijakan kesehatan, administrasi kesehatan, pengaturan hukum kesehatan, pengelolaan data dan informasi kesehatan yang mendukung subsistem lainnya dari SKN guna menjamin tercapainya derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. Tujuan subsistem manajemen dan informasi kesehatan adalah terwujudnya

kebijakan kesehatan yang sesuai dengan kebutuhan, berbasis bukti dan operasional, terselenggaranya fungsi-fungsi administrasi kesehatan yang berhasil guna, berdaya guna, dan akuntabel, serta didukung oleh hukum kesehatan dan sistem informasi kesehatan untuk menjamin terselenggaranya pembangunan kesehatan guna meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya.

**f. Subsistem Pemberdayaan Masyarakat**

Subsistem pemberdayaan masyarakat adalah bentuk dan cara penyelenggaraan berbagai upaya kesehatan, baik perorangan, kelompok, maupun masyarakat secara terencana, terpadu, dan berkesinambungan guna tercapainya derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. Tujuan subsistem pemberdayaan masyarakat adalah meningkatnya kemampuan masyarakat untuk berperilaku hidup sehat, mampu mengatasi masalah kesehatan secara mandiri, berperan aktif dalam setiap pembangunan kesehatan, serta dapat menjadi penggerak dalam mewujudkan pembangunan berwawasan kesehatan.

## **F. RINGKASAN**

Menurut Depkes RI (2009) System Kesehatan Nasional adalah bentuk dan cara penyelenggaraan pembangunan kesehatan yang memadukan berbagai upaya bangsa Indonesia dalam satu derap langkah guna menjamin tercapainya tujuan pembangunan kesehatan dalam kerangka mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagaimana dimaksud dalam undang-undang Dasar 1945. Dasar acuan SKN menurut Depkes RI (2009) meliputi Hak Asasi Manusia (HAM), sinergisme dan kemitraan yang dinamis, komitmen dan tata pemerintahan yang baik, dukungan regulasi, antisipasi dan pro aktif, responsif gender serta kearifan lokal. Kedudukan SKN menurut Depkes RI (2009) meliputi suprasistem SKN, kedudukan SKN dalam system national lainnya, kedudukan SKN terhadap penyelenggaraan pembangunan kesehatan di daerah, dan kedudukan SKN terhadap berbagai system kemasyarakatan, termasuk swasta. SKN dibagi menjadi tujuh subsistem yaitu subsistem upaya kesehatan, subsistem pembiayaan kesehatan, subsistem sumberdaya manusia kesehatan, subsistem manajemen dan informasi kesehatan dan subsistem pemberdayaan masyarakat.

## **G. EVALUASI**

1. Apa tujuan adanya Sistem Kesehatan Nasional di Indonesia?
2. Jelaskan kedudukan SKN terhadap pembangunan kesehatan di Indonesia?
3. Sebutkan dan jelaskan sub sistem kesehatan nasional di Indonesia?

## **DAFTAR PUSTAKA**

Depkes RI, 2009, Sistem Kesehatan Nasional, Jakarta  
SEA-NURS, 2003, "Organisasi Pelayanan Kesehatan",  
Pelatihan Ketrampilan Manajerial SPMK

## **BAB IV**

### **MANAJEMEN DAN ORGANISASI**

#### **A. Tujuan Pembelajaran**

1. Mahasiswa memahami pengertian manajemen
2. Mahasiswa memahami penggunaan fungsi-fungsi manajemen dalam organisasi pelayanan kesehatan
3. Mahasiswa memahami hubungan manajemen dan organisasi

#### **B. Definisi Manajemen**

Manajemen berasal dari bahasa inggris “management” yang berasal dari kata dasar “manage”. Definisi manage menurut kamus oxford adalah “to be in charge or make decisions in a business or an organization” (memimpin atau membuat keputusan di perusahaan atau organisasi). Dan definisi management menurut kamus oxford adalah “the control and making of decisions in a business or similar organization” (pengendalian dan pembuatan keputusan di perusahaan atau organisasi sejenis).

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Manajemen adalah “penggunaan sumber daya secara efektif untuk mencapai sasaran” atau “pimpinan yang bertanggung

jawab atas jalannya perusahaan dan organisasi. Menurut R. Terry, Manajemen merupakan suatu proses khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumberdaya manusia dan sumberdaya lainnya. Menurut James A.F. Stoner, Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian dan penggunaan sumberdaya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Menurut James A.F. Stoner, Manajemen adalah suatu proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian upaya dari anggota organisasi serta penggunaan semua sumber daya yang ada pada organisasi untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya.

Manajemen merupakan sarana untuk mencapai tujuan organisasi dengan memanfaatkan alat yang tersedia semaksimal mungkin. Akan tetapi perlu diperhatikan bahwa dalam mencapai tujuan perusahaan harus memperhatikan secara optimal terhadap kepentingan-kepentingan yang menyangkut kepentingan konsumen, penanam modal, karyawan, pemerintah, masyarakat, supplier. Manajemen merupakan kegiatan pokok yang dilakukan seorang pimpinan

karena dia menjabat sebagai manajer untuk mengolah input menjadi output melalui proses manajemen.

Kegiatan peranan yang harus dilakukan seorang manajer akan selalu dan harus ada disetiap jenjang manajemen dalam struktur organisasi baik di posisi manajer puncak, madya, dan lini. Perbedaan nya hanyalah terletak pada wewenang dalam mengambil keputusan di mana semakin ke atas seseorang dalam kedudukannya pada posisi organisasi maka semakin besar kewenangannya dalam mengambil keputusan.

- a. Manajer lini, contoh : supervisor
- b. Manajer Menengah, contoh : Kep. Departemen
- c. Manajer Puncak, contoh : Direktur

Dengan demikian, istilah manajemen mengacu kepada suatu proses mengkoordinasi dan mengintegrasikan kegiatan-kegiatan kerja agar diselesaikan secara efisien dan efektif dengan dan melalui orang lain. *Proses* menggambarkan fungsi-fungsi yang berjalan terus atau kegiatan-kegiatan utama yang dilakukan oleh para manager. Fungsi-fungsi tersebut biasanya disebut sebagai merencanakan, mengorganisasi, memimpin, dan mengendalikan.

### **C. Fungsi Manajemen**

Menurut teori dari George R. Terry (1987) dalam (Trisakti, 2001) fungsi – fungsi pokok manajemen terdiri dari Planning, Organizing, Actuating, Controlling

#### 1. *Planning* / Perencanaan

Merupakan kegiatan yang menentukan berbagai tujuan dan penyebab tindakan – tindakan selanjutnya. Menurut Sofyandi dan Gamiwa (2007) merencanakan itu meliputi pendefinisian tujuan organisasi, menetapkan suatu strategi keseluruhan untuk mencapai tujuan, dan mengembangkan suatu hirarki rencana yang menyeluruh untuk memadukan dan mengkoordinasikan kegiatan – kegiatan organisasi.

#### 2. *Organizing* / Proses Perorganisasian

Merupakan kegiatan membagi pekerjaan di antara anggota kelompok dan membuat ketentuan dalam hubungan – hubungan yang diperlukan. Mengorganisasikan menurut Sofyandi dan Gamiwa (2007) itu mencakup penetapan tugas – tugas apa yang harus dilakukan, siapa yang harus melakukan, bagaimana tugas – tugas itu dikelompokkan, siapa yang melapor dan kepada siapa (siapa membawahi siapa), dan di mana keputusan harus diambil.

### 3. *Actuating* / Penggerakan dan pelaksanaan

Merupakan kegiatan menggerakan anggota – anggota kelompok untuk melaksanakan pekerjaan sesuai dengan tugas masing – masing.

### 4. *Controlling*/ Pengawasan

Merupakan kegiatan untuk menyesuaikan antara pelaksanaan dan rencana – rencana yang telah ditentukan. Menurut Sofyandi dan Gamiwa (2007) pengawasan itu setelah tujuan – tujuan ditentukan rencana – rencana di rumuskan, pngaturan struktural digambarkan, dan orang – orang yang dipekerjakan, dilatih dan diotivasi, masih ada kemungkinan bahwa sesuatu bisa keliru. Untuk memastikan bahwa semua urusan berjalan seperti seharusnya, manajemen harus memantau kinerja organisasi. Kinerja yang sebenarnya harus dibandingkan dengan tujuan – tujuan yang ditetapkan sebelumnya. Jika terdapat penyimpangan yang bermakna, maka tugas manajemen untuk mengembalikan organisasi pada jalurnya.

#### **D. Efisiensi dan Efektivitas Manajemen**

*Efisiensi* merupakan bagian yang terpenting dalam manajemen. Efisiensi itu mengacu kepada hubungan antara keluaran dan masukan (*input dan output*). Menurut Drucker, efisiensi berarti mengerjakan sesuatu dengan benar (*Doing things right*), Sedangkan efektif adalah mengerjakan sesuatu yang benar (*doing the right things*). Dalam bahasa yang lebih sederhana efisien itu menunjukkan kemampuan organisasi dalam menggunakan sumber daya dengan benar dan tidak ada pemborosan. Setiap perusahaan akan berusaha mencapai tingkat output dan input yang seoptimal mungkin.

Sebaliknya, *Efektivitas* menunjukkan kemampuan suatu perusahaan dalam mencapai sasaran-sasaran (hasil akhir) yang telah ditetapkan secara tepat. Pencapaian hasil akhir yang sesuai dengan target waktu yang telah ditetapkan dan ukuran maupun standar yang berlaku mencerminkan suatu perusahaan tersebut telah memperhatikan efektivitas operasionalnya. Dengan demikian, antara efektivitas dan efisiensi itu saling terkait. Organisasi tidak hanya dituntut mengejar tujuan semata, akan tetapi bagaimana tujuan itu bias dicapai dengan cara efektif dan efisien.

Selain pengertian tersebut diatas, manajemen juga diartikan dalam berbagai istilah atau sebutan, sehingga dengan

istilah tersebut masing-masing orang dapat memandangi manajemen sesuai dengan cara pandang mereka. Walaupun berbeda dalam cara pandang, namun konsep manajemen tetap mengacu pada perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian.

#### 1) Manajemen Sebagai Proses Kegiatan

Sebagai suatu proses kegiatan, manajemen diartikan sebagai suatu rangkaian kegiatan yang dimulai dari kegiatan merencanakan, melaksanakan serta mengkoordinasikan apa yang direncanakan sampai dengan kegiatan mengawasi dan mengendalikannya agar sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Manajemen sebagai proses lebih ditekankan pada proses mengelola dan mengatur pelaksanaan suatu pekerjaan atau rangkaian aktivitas dengan proses mana pelaksanaan itu diselenggarakan dan diawasi.

#### 2) Manajemen Sebagai Suatu Ilmu dan Seni

Manajemen sebagai ilmu dan seni dapat diartikan sebagai upaya pencapaian tujuan dengan pendekatan menjelaskan fenomena-fenomena dan gejala-gejala manajemen serta mentransformasikan dan mengidentifikasi proses manajemen berdasarkan kaidah-kaidah ilmiah.

Manajemen sebagai suatu ilmu memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Prinsip dan konsep yang dapat dipelajari.
- b. *Decision making* dapat didekati dengan kaidah-kaidah ilmiah.
- c. Objek dan sasaran manajemen untuk mencapai tujuan sebagian adalah elemen-elemen yang bersifat materi.
- d. Dalam penerapannya manajemen memerlukan pendekatan dari bidang ilmu yang lain, seperti ilmu ekonomi, statistic, akuntansi, dan lain-lain.

Sedangkan, ciri-ciri manajemen sebagai suatu seni adalah :

- a. Kesuksesan dalam mencapai tujuan sangat dipengaruhi didukung oleh sifat-sifat dan bakat para manager.
- b. Dalam proses pencapaian tujuan seringkali melibatkan unsure naluri, perasaan, dan intelektual.
- c. Dalam pelaksanaan kegiatan, factor yang cukup menentukan keberhasilannya adalah kekuatan pribadi yang kreatif yang dimiliki.

Dari kedua ciri manajemen diatas dapat diambil suatu kesimpulan bahwa proses manajemen itu tidak hanya

berkaitan dengan masalah kebendaan (materi fisik) saja, namun juga berhubungan dengan manusia.

#### 1) Manajemen Sebagai Profesi

Penekanan utama dalam penyebutan manajemen sebagai profesi adalah pada kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang atau manager dengan menggunakan keahlian tertentu. Seseorang yang memiliki keahlian dan keterampilan tertentu akan memperoleh status dan insentif manakala mereka terlibat dalam organisasi.

#### 2) Manajemen Sebagai Kumpulan Orang Untuk Mencapai Tujuan

Setiap kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih secara kooperatif dalam organisasi disebut sebagai aktivitas manajemen. Kolektivitas orang-orang tersebut bergabung dalam suatu organisasi dan dipimpin oleh seorang pemimpin yang bertanggung jawab penuh atas upaya pencapaian tujuan secara efisien dan efektif.

### **E. Bidang-Bidang Manajemen**

#### 1. Bidang Pemasaran

Bidang pemasaran merupakan salah satu bidang terpenting dalam kegiatan bisnis. Bidang pemasaran sering kali menjadi ujung tombak bagi perusahaan atau bisnis

didalam memperoleh laba atau keuntungan. Oleh karena itu, efektivitas pelaksanaan fungsi-fungsi pemasaran bisnis akan menentukan posisi sebuah bisnis persaingan.

## 2. Bidang Operasional

Bidang Operasional (Produksi) adalah suatu bidang yang ada dalam perusahaan yang bertugas untuk mengatur kegiatan-kegiatan yang diperlukan bagi terselenggaranya proses produksi. Bidang produksi dalam menjalankan tugasnya tidaklah sendirian melainkan bekerja sama dengan bidang yang lain, seperti keuangan, pemasaran, dan SDM.

## 3. Bidang Keuangan

Seperti halnya bidang yang lain dalam manajemen, bidang keuangan juga memiliki peranan yang menentukan dalam keberhasilan perusahaan. Aktivitas-aktivitas dari bidang pemasaran dan produksi akan berjalan lancar apabila dapat didukung oleh bidang keuangan yang mengatur tentang kebutuhan financial.

## 4. Bidang Sumber Daya Manusia (SDM)

Manajemen SDM merupakan suatu istilah yang digunakan untuk menerangkan keanekaragaman aktifitas-aktifitas yang terlibat dalam penarikan, pengembangan, dan

mempertahankan tenaga kerja perusahaan yang berbakat dan bersemangat (Amirullah dan Rindiyah:2002).

## **F. Tingkatan Manager Dan Tanggung Jawabnya**

Menurut tingkatannya, manager dapat dibedakan dalam manager puncak (top manager), Manager madya (middle manager), dan Manager bawah (first-line manager).

### **a. Top Manager**

Istilah yang sering digunakan bagi manager yang berada pada tingkatan ini, antara lain *chief executive officer*, *chief executive operating*, *president*, dan *vice president*. Top manager bertanggung jawab terhadap perusahaan secara keseluruhan. Tugas mereka adalah menetapkan tujuan, strategi, dan kebijakan perusahaan secara umum, yang kemudian akan diterjemahkan secara lebih spesifik oleh manager dibawahnya.

Contoh dari tugas-tugas top manager adalah membuat kebijakan mengenai rencana perluasan pasar, kebijakan mengenai kesejahteraan karyawan dan menetapkan besarnya penjualan yang dicapai.

### **b. Middle Manager**

Tugas *middle manager* adalah mengawasi beberapa unit kerjadan menerapkan rencana sesuai dengan tujuan dan

tingkatan yang lebih tinggi. Selanjutnya mereka melaporkan hasil pekerjaannya kepada tingkat yang lebih tinggi.

c. First-line Manager

Merupakan tingkatan manager yang paling bawah dalam suatu organisasi, yang memimpin dan mengawasi tenaga-tenaga operasional. Sebutan lain untuk jabatan ini antara lain *supervisor*, kepala departemen, dan mandor. Mereka bertanggung jawab atas satu unit kerja dan diharapkan mampu menyelesaikan tugas dan tanggung jawabnya dengan tujuan jangka pendek yang sesuai dengan rencana middle dan top manager.

## **G. Organisasi**

Organisasi berasal dari kata organon (yunani) yang berarti alat. Organisasi merupakan sekumpulan orang-orang yang disusun dalam kelompok-kelompok, yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Organisasi adalah system kerjasama antara dua orang atau lebih, atau organisasi adalah setiap bentuk kerjasama untuk pencapaian tujuan bersama, organisasi adalah struktur pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok orang pemegang posisi yang bekerjasama secara tertentu untuk bersama-sama mencapai tujuan tertentu.

Organisasi pada dasarnya digunakan sebagai tempat atau wadah dimana orang-orang berkumpul, bekerjasama secara rasional dan sistematis, terencana, terorganisasi, terpimpin dan terkendali, dalam memanfaatkan sumber daya (uang , material, mesin, metode , lingkungan ), sarana-parasarana, data, dan lain sebagainya yang digunakan secara efisien dan efektif untuk mencapai tujuan organisasi.

Menurut Prof Dr. Sondang P. Siagian, mendefinisikan “organisasi ialah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang mana terdapat seseorang / beberapa orang yang disebut atasan dan seorang / sekelompok orang yang disebut dengan bawahan.” Dan menurut Chester L Bernard (1938) mengatakan bahwa “Organisasi adalah system kerjasama antara dua orang atau lebih ( Define organization as a system of cooperative of two or more persons) yang sama-sama memiliki visi dan misi yang sama.”

Menurut Chester I. Barnerd (1938) Dalam bukunya “The Executive Function” mengemukakan bahwa : “Organisasi adalah system kerjasama antara dua orang atau lebih” (I define organization as a system of cooperatives of two more persons”. Menurut James D. Mooney, Mengatakan bahwa : Organization

is the form of every human association for the attainment of common purpose, (Organisasi adalah setiap bentuk kerjasama untuk mencapai tujuan bersama)

Menurut Dimock, Mengatakan bahwa : Organization is the systematic bringing together of interdependent part to form a unified whole through which authority, coordination and control may be exercised to achieve a given purpose, (Organisasi adalah Perpaduan secara sistematis dari pada bagian-bagian yang saling ketergantungan/berkaitan untuk membentuk suatu kesatuan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan).

Stoner mengatakan bahwa organisasi adalah suatu pola hubungan-hubungan melalui mana orang-orang di bawah pengarahan atasan mengejar tujuan bersama. Stephen P. Robbins menyatakan bahwa Organisasi adalah kesatuan (entity) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relative dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relative terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan.

Dan dengan demikian, Organisasi merupakan sarana untuk melakukan kerjasama antara orang-orang dalam rangka

mencapai tujuan bersama, dengan mendayagunakan sumber daya yang dimiliki

Seperti telah diuraikan di atas bahwa organisasi memiliki tiga unsur dasar, dan secara lebih rinci organisasi memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Terdapat komponen/kelompok ( atasan dan bawahan),  
Yaitu adanya orang yang dapat dikenal dan saling mengenal.
- b. Adanyakerja sama (cooperative yang berstruktur dari sekelompok orang).
- c. Adanya kegiatan yang berbeda-beda, tetapi satu sama lain saling berkaitan (independent part) yang merupakan kesatuan kegiatan.
- d. Tiap-tiap orang memberikan sumbangan atau kontribusinya berupa tenaga, pemikiran dan lain-lain.
- e. Ada tujuan yang ingin dicapai
- f. Ada sasaran
- g. Ada keterikatan format dan tata tertib yang harus ditaati
- h. Ada pendelegasian wewenang dan koordinasi tugas-tugas

Karena itu organisasi dapat dikatakan sebagai sekumpulan orang-orang yang disusun dalam kelompok-kelompok, yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama,

Organisasi adalah system kerjasama antara dua orang atau lebih, atau organisasi adalah setiap bentuk kerjasama untuk pencapaian tujuan bersama, organisasi adalah struktur pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok orang pemegang posisi yang bekerjasama secara tertentu untuk bersama-sama mencapai tujuan tertentu.

Organisasi memiliki unsur antara lain:

- a. Proses kegiatan organisasi yang dilakukan oleh semua orang untuk mencapai tujuan (administrasi). Di dalam administrasi inilah adanya proses khusus yang disebut manajemen.
- b. Personil atau anggota yang menggabungkan diri kedalam ikatan formal.
- c. Visi, yaitu pandangan atau citra para anggota mengenai keadaan organisasinya di masa depan dan tujuan, yaitu apa yang mau dicapainya yang sesuai dengan visinya tadi.
- d. Misi, atau tugas besar yang harus diemban oleh organisasi dan tugas atau fungsi yang dibagikan kepada anggota untuk dilaksanakan.
- e. Wewenang, yang merupakan legitimasi hak bertindak tiap orang dalam melaksanakan tugas.
- f. Struktur, yang menunjukkan kedudukan tiap orang

didalam kelompoknya.

- g. Hubungan, yang menjadi dasar kerjasama antar anggota.
- h. Formalitas, yaitu aturan tertulis yang mengatur semua unsur agar menjadi resmi, sehingga organisasi menjadi formal.
- i. Sumber energi, yang mendukung gerak kelompok atau organisasi, sehingga organisasi selalu dinamis.

## **H. Macam-Macam Organisasi**

### **1. Organisasi Niaga**

Merupakan organisasi yang tujuan utamanya untung mendapatkan dan mencari keuntungan sebanyak-banyaknya. Organisasi Niaga dapat terbagi ke dalam beberapa bentuk diantaranya adalah sebagai berikut :

- **Perseroan Terbatas (PT)**

Perseroan terbatas adalah organisasi bisnis yang memiliki badan hukum resmi yang dimiliki oleh minimal dua orang dengan tanggung jawab yang hanya berlaku pada perusahaan tanpa melibatkan harta pribadi atau perseorangan yang ada di dalamnya. Di dalam PT pemilik modal tidak harus memimpin perusahaan, karena dapat menunjuk orang lain di luar pemilik modal untuk menjadi

pimpinan. Untuk mendirikan PT / perseroan terbatas dibutuhkan sejumlah modal minimal dalam jumlah tertentu dan berbagai persyaratan lainnya.

- Perseroan Komanditer (CV)

CV adalah suatu bentuk badan usaha bisnis yang didirikan dan dimiliki oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan bersama dengan tingkat keterlibatan yang berbeda-beda di antara anggotanya.

Satu pihak dalam CV mengelola usaha secara aktif yang melibatkan harta pribadi dan pihak lainnya hanya menyertakan modal saja tanpa harus melibatkan harta pribadi ketika krisis finansial. Yang aktif mengurus perusahaan cv disebut sekutu aktif, dan yang hanya menyetor modal disebut sekutu pasif.

- Firma (FA)

Firma adalah suatu bentuk persekutuan bisnis yang terdiri dari dua orang atau lebih dengan nama bersama yang tanggung jawabnya terbagi rata tidak terbatas pada setiap pemiliknya.

Ciri-ciri dan sifat firma yaitu :

Apabila terdapat hutang tak terbayar, maka setiap pemilik wajib melunasi beban harta pribadi. Setiap anggota firma memiliki hak untuk menjadi pemimpin. Seorang

anggota firma tidak dapat memasukan anggota baru tanpa se izin anggota firma yang lain.

- Koperasi

Koperasi adalah merupakan singkatan dari kata ko / co dan operasi / operation. Koperasi adalah suatu kumpulan orang-orang untuk bekerja sama demi kesejahteraan bersama.

Berdasarkan undang-undang nomor 12 tahun 1967, koperasi Indonesia adalah organisasi ekonomi rakyat yang berwatak sosial dan beranggotakan orang-orang, badan-badan hukum koperasi yang merupakan tata susunan ekonomi sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

## 2. Organisasi social

Organisasi sosial merupakan organisasi yang terbentuk atas dasar kepentingan-kepentingan yang timbul di dalam masyarakat luas. Hal ini dapat terjadi akibat sebuah kebutuhan yang harus dipenuhi dengan cara bersama-sama dibangun atas landasan visi yang jelas. Organisasi sosial dapat terbentuk oleh beberapa jalur diantaranya adalah jalur Keagamaan, jalur Profesi, Jalur Kepemudaan, Jalur Kemahasiswaan, serta Jalur Kepartaian & Kekaryaan.

## **I. Bentuk Organisasi**

### **a. Bentuk Organisasi Staff**

Merupakan organisasi dimana anggota yang memiliki hak untuk memberikan bahan pertimbangan atau nasehat kepada pimpinan. Anggota staff tidak memiliki bawahan pada jalur lini

### **b. Bentuk Organisasi Fungsional**

Bentuk organisasi dimana kekuasaan dilimpahkan melalui para ahli dalam suatu fungsi, sepanjang fungsi tersebut merupakan bidang keahlian tenaga ahli tersebut.

### **c. Bentuk Organisasi Lini**

Merupakan organisasi yang organisasi kekuasaan mengalir dari pucuk pimpinan organisasi dilangsungkan lurus dengan para pejabat yang memimpin kesatuan kesatuan dalam organisasi tersebut

Struktur/skema sebuah organisasi terbentuk berdasarkan komponen-komponen yang terdapat di dalamnya. Sebagai contoh sebuah organisasi yang terdapat di dalam sekolah misalkan. Struktur organisasi di dalam sekolah tersebut akan terbentuk dari atas sebagai pemimpin tertinggi yaitu Kepala Sekolah hingga sampai staff-staff yang ada di paling bawah pada setiap departemen yang membentuk sebuah visi

dari organisasi sekolah tadi. Sehingga demikian struktur/skema organisasi akan memiliki bagan yang berbeda-beda sesuai komponen yang membentuk organisasi tersebut dan sangat dipengaruhi oleh visi dan bentuk organisasi tersebut.

## **J. Hubungan Manajemen Dan Organisasi**

Manajemen dan organisasi sangat berhubungan erat, manajemen merupakan atau berarti sebagai kepemimpinan, sedangkan dalam organisasi juga terdapat kepemimpinan. Dengan demikian untuk menyusun organisasi yang baik dan dapat mencapai tujuan di perlukan manajemen yang baik juga.

Manajemen merupakan sarana untuk mencapai tujuan organisasi dengan memanfaatkan alat yang tersedia semaksimal mungkin. Manajemen adalah suatu seni, karena untuk melakukan suatu pekerjaan melalui orang lain dibutuhkan keterampilan khusus. Manajemen merupakan kegiatan pokok yang dilakukan seorang pimpinan karena dia menjabat sebagai manajer untuk mengolah input menjadi output melalui proses manajemen. Dengan demikian, istilah manajemen mengacu kepada suatu proses mengkoordinasi dan mengintegrasikan kegiatan-kegiatan kerja agar diselesaikan secara efisien dan efektif dengan dan melalui orang lain.

Pada umumnya, fungsi manajemen dibagi menjadi beberapa fungsi, yaitu merencanakan, mengkoordinasikan, mengawasi dan mengendalikan kegiatan dalam rangka usaha untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara efektif dan efisien. Manajemen dapat dibagi dalam empat bidang utama, yakni manajemen pemasaran, manajemen operasional, manajemen SDM, dan manajemen keuangan, walaupun dalam bisnis tertentu bidang-bidang itu dapat berkembang sesuai dengan skala perusahaan dan strategi yang dikembangkan.

Organisasi memiliki pengertian sekelompok orang (2 atau lebih) yang secara formal dipersatukan dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Organisasi juga sangat berhubungan dengan manajemen dan tata kerja karena organisasi secara keseluruhan atau sebagai suatu keseluruhan memerlukan manajemen untuk mengatur sistem tatakerja. Organisasi memiliki ciri-ciri, unsur-unsur serta teori tersendiri yang menghasilkan macam-macam organisasi. Dengan berbagai tipe serta struktur yang bermacam-macam juga.

Bentuk-bentuk organisasi pun banyak ragamnya. Diantaranya yaitu organisasi niaga, organisasi social, organisasi olahraga, organisasi politik, organisasi kenegaraan, organisasi perkuliahan, organisasi sekolah, bahkan organisasi

didalam suatu keluarga. Dan didalam organisasi sering terjadi masalah antara satu dengan lainnya, maka dalam memecahkan masalah tersebut harus dengan memikirkan solusinya yang tepat. Manajemen dan organisasi sangat berhubungan erat, manajemen merupakan atau berarti sebagai kepemimpinan, sedangkan dalam organisasi juga terdapat kepemimpinan. Dengan demikian untuk menyusun organisasi yang baik dan dapat mencapai tujuan di perlukan manajemen yang baik juga.

## **G. RINGKASAN**

Manajemen berasal dari Bahasa Inggris “management” yang berasal dari kata “manage”. Manajemen merupakan sarana untuk mencapai tujuan organisasi dengan memanfaatkan alat yang tersedia semaksimal mungkin. Menurut teori George R. Terry (1987) dalam (Trisakti, 2001). Fungsi pokok manajemen terdiri dari planning, organizing, actuating, dan controlling. Organisasi berasal dari kata organon (Yunani) yang berarti alat. Organisasi merupakan sekumpulan orang-orang yang disusun dalam kelompok-kelompok, yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Manajemen dan organisasi sangat berhubungan erat, manajemen berarti kepemimpinan, sedangkan dalam organisasi terdapat kepemimpinan. Dengan

demikian untuk menyusun organisasi yang baik dan dapat mencapai tujuan di perlukan manajemen yang baik juga.

## **H. EVALUASI**

1. Jelaskan pengertian manajemen !
2. Jelaskan dan sebutkan fungsi-fungsi manajemen!
3. Apa fungsi monitoring dalam manajemen?
4. Jelaskan hubungan manajemen dan organisasi!

## DAFTAR PUSTAKA

Amirullah dan Haris Budiyo, 2004. *Pengantar Manajemen*, Graha Ilmu – Yogyakarta.

[http://organisasi.org/bentuk jenis macam badan usaha organisasi bisnis perusahaan pengertian dan definisi ilmu sosial ekonomi pembangunan](http://organisasi.org/bentuk_jenis_macam_badan_usaha_organisasi_bisnis_perusahaan_pengertian_dan_definisi_ilmu_sosial_ekonomi_pembangunan)

[http://organisasi.org/arti pengertian definisi fungsi dan peran an koperasi indonesia dan dunia ilmu ekonomi koperasi](http://organisasi.org/arti_pengertian_definisi_fungsi_dan_peranan_koperasi_indonesia_dan_dunia_ilmu_ekonomi_koperasi).

[www.Wikipedia.org](http://www.Wikipedia.org)

## **BAB V**

### **INOVASI DAN PERUBAHAN MANAJEMEN**

#### **A. Tujuan Pembelajaran**

1. Mahasiswa mampu menyebutkan dan menjelaskan tentang manajemen perubahan.
2. Mahasiswa mampu menyebutkan dan menjelaskan kembali tentang Inovasi manajemen.

#### **B. Tinjauan Pustaka**

Manajemen perubahan merupakan upaya yang dilakukan untuk mengelola akibat yang ditimbulkan karena terjadinya perubahan dalam organisasi. Perubahan ini terjadi dikarenakan sebab – sebab yang berasal dari dalam ataupun dari luar organisasi. Manfaat dari perubahan ini yaitu untuk kelangsungan hidup dari suatu organisasi, sehingga apabila tidak adanya suatu perubahan maka dipastikan bahwa usia organisasi tersebut tidak akan bertahan lama. Adapun tujuan dari organisasi yaitu agar organisai tersebut tidak menjadi statis melainkan tetap dinamis untuk menghadapi

perkembangan jaman, kemajuan teknologi serta dibidang pelayanan kesehatan untuk peningkatan kesadaran pasien agar menjadikan pelayanan yang berkualitas (SEA-NURS, 2003).

Menurut Damarwati (2007) dorongan – dorongan untuk melakukan perubahan itu dapat berasal dari dalam maupun luar organisasi :

1. Dorongan perubahan dari dalam organisasi adalah permasalahan sumber daya manusia serta permasalahan dari manajerial. Permasalahan sumber daya manusia yang berasal dari persepsi karyawan. Persepsi karyawan ini tentang bagaimana mereka (karyawan) diperlakukan di tempat kerja serta ketidakpuasan kerja. Hal ini biasanya akan berakibat menurunnya produktivitas, tingginya tingkat absensi serta perputaran pekerjaan. Permasalahan manajerial yang ada dalam organisasi ini meliputi : konflik, kepemimpinan, serta sistem pembayaran (reward system) dalam organisasi.
2. Dorongan dari luar organisasi untuk melakukan perubahan dikarenakan

- a. Perubahan pasar, perubahan ini dikarenakan terjadinya merger dan akuisisi, resesi serta meningkatnya persaingan bisnis baik domestik dan internasional.
- b. Perubahan karakteristik yaitu demografis umur, pendidikan, tingkat ketrampilan, gender, serta imigrasi yang akhirnya menyebabkan tenaga kerja yang ada semakin beragam sehingga menyebabkan perusahaan harus mengelola keragaman tersebut secara lebih efektif.
- c. Perkembangan teknologi informasi, saat ini perkembangan teknologi informasi menjadi dorongan kuat untuk organisasi melakukan perubahan. Jika perusahaan tidak mengikuti perkembangan teknologi informasi maka perusahaan tersebut akan semakin tertinggal dengan perusahaan lain.
- d. Tekanan sosial dan politik, tekanan sosial dan politik yang terjadi membuat suatu perusahaan harus berfikir secara lebih global guna mencari peluang baru untuk mencapai kesuksesan.

Tiga tipe yang berbeda pada perubahan yang dimana pada setiap tipe tersebut memerlukan strategi manajemen perubahan yang berbeda juga. 3 macam perubahan tersebut menurut SEA-NURS (2003) yaitu :

1. Perubahan Rutin

Perubahan rutin ini telah direncanakan dan dibangun melalui proses organisasi.

2. Perubahan Peningkatan

Perubahan peningkatan ini mencakup keuntungan atau nilai yang telah dicapai dari organisasi tersebut.

3. Perubahan Inovatif

Perubahan inovatif ini mencakup cara bagaimana organisasi itu memberikan pelayanan.

Beberapa strategi perubahan yang umum digunakan manajer untuk membuat perubahan yang terencana menurut Karmelia (2007) yaitu :

1. *Top-down approach to change*,

Strategi ini dengan menggunakan kekuatan sentral untuk mencapai apa yang diharapkan oleh perubahan itu. Pada strategi

*top-down approach to change*, eksekutif serta manajer mempercayai bahwa komunikasi satu arah yang dilakukan oleh yang memiliki kekuasaan formal cukup guna menerapkan perubahan.

## 2. *Force-Coercion*

Strategi *Force-Coercion* ini yaitu dengan menggunakan kekuasaan untuk mencapai apa yang diharapkan oleh perubahan. *Force-Coercion* ini menggunakan legitimasi, reward serta hukuman sebagai pendorong untuk perubahan.

## 3. *Rational Persuasion*

*Rational Persuasion* ini yaitu dengan menggunakan logic dan informasi untuk mempengaruhi orang agar mau menerima perubahan. Pada strategi ini yang dilakukan dengan melalui pengetahuan khusus, argumen rasional yang biasanya dilakukan oleh agen perubahan. Selain itu, pada strategi ini juga berasumsi bahwa seseorang akan mudah diarahkan dengan alasan serta ketertarikan

individu untuk memutuskan menerima suatu perubahan.

#### 4. *Shared power*

Pada strategi ini yaitu dengan melibatkan orang lain untuk mengidentifikasi apa saja yang dibutuhkan untuk suatu perubahan serta untuk mencapai apa yang diinginkan oleh suatu perubahan.

### **C. Ringkasan**

Manajemen perubahan merupakan upaya yang dilakukan untuk mengelola akibat yang ditimbulkan karena terjadinya perubahan dalam organisasi. Manfaat dari perubahan ini yaitu untuk kelangsungan hidup dari suatu organisasi, sehingga apabila tidak adanya perubahan dipastikan bahwa organisasi tersebut tidak akan lama. Menurut Darmawati (2007) dorongan untuk melakukan perubahan dapat berasal dari dalam maupun luar organisasi. Strategi perubahan yang umum digunakan manager untuk membuat perubahan

terencana yaitu top-down approach to change, force-coercion, relational persuasion, dan shared power.

#### **D. Evaluasi**

1. Apa pentingnya manajemen perubahan?
2. Apa penting Inovasi manajemen dalam sebuah organisasi?

**DAFTAR PUSTAKA**

- Damarwati A, 2007, Mengelola Suatu Perubahan dalam Organisasi, *Jurnal Ilmu Manajemen*, 3(1): 51-58
- Sayidah N, 2012, Perubahan Organisasional Dalam Analisis Diskursus, *Jurnal Ilmiah Akutansi dan Humanika JINAH*, 2(1):1-17
- SEA-NURS, 2003, "Organisasi Pelayanan Kesehatan", Pelatihan Ketrampilan Manajerial SPMK

## **BAB VI**

### **BUDAYA ORGANISASI**

#### **A. Tujuan Pembelajaran**

1. Mahasiswa memahami pengertian budaya organisasi
2. Mahasiswa dapat memahami pengaruh budaya organisasi terhadap perilaku karyawan dalam suatu organisasi.
3. Mahasiswa memahami dimensi budaya dalam organisasi pelayanan kesehatan
4. Mahasiswa memahami karakteristi budaya dalam organisasi

#### **B. Pengertian Budaya Organisasi**

Dalam kehidupan sehari-hari seseorang tidak akan terlepas dari lingkungannya. Kepribadian seseorang akan dibentuk pula oleh lingkungannya dan agar kepribadian tersebut mengarah kepada sikap dan perilaku yang positif tentunya harus didukung oleh suatu norma yang diakui tentang kebenarannya dan dipatuhi sebagai pedoman dalam bertindak. Pada dasarnya manusia atau seseorang yang berada dalam kehidupan organisasi berusaha untuk menentukan dan membentuk sesuatu yang dapat mengakomodasi kepentingan semua pihak, agar dalam

menjalankan aktivitasnya tidak berbenturan dengan berbagai sikap dan perilaku dari masing-masing individu. Sesuatu yang dimaksud tidak lain adalah budaya dimana individu berada, seperti nilai, keyakinan, anggapan, harapan dan sebagainya.

Menurut Beach (1993); Kebudayaan merupakan inti dari apa yang penting dalam organisasi. Seperti aktivitas memberi perintah dan larangan serta menggambarkan sesuatu yang dilakukan dan tidak dilakukan yang mengatur perilaku anggota. Jadi budaya mengandung apa yang boleh dilakukan atau tidak boleh dilakukan sehingga dapat dikatakan sebagai suatu pedoman yang dipakai untuk menjalankan aktivitas organisasi. Pada dasarnya Budaya organisasi dalam perusahaan merupakan alat untuk mempersatukan setiap individu yang melakukan aktivitas secara bersama-sama.

Menurut Peter F Drucker dalam Tika (2006) berpendapat bahwa budaya organisasi adalah pokok penyelesaian masalah-masalah external dan internal yang dalam pelaksanaannya dilakukan secara konsisten oleh suatu kelompok yang kemudian diwariskan kepada anggota-anggota baru berbagai cara sebagai cara yang tepat untuk memahami, memikirkan dan merasakan terhadap masalah-masalah terkait seperti diatas. Kemudian menurut Victor S.L Tan dalam Tunggal (2007) berpendapat bahwa budaya organisasi

merupakan suatu norma yang terdiri dari suatu keyakinan, sikap, core values dan pola perilaku orang dalam organisasi. Keyakinan adalah semua asumsi dan persepsi tentang sesuatu orang dan organisasi secara keseluruhan dan diterima sebagai sesuatu yang benar dan sah.

Kemampuan budaya organisasi dalam mempengaruhi perilaku karyawan memainkan peranan penting dalam suatu perusahaan. Rasyid *et al.* (2005) mengemukakan bahwa budaya perusahaan sangat penting dikarenakan karena budaya merupakan keseluruhan nilai-nilai, sifat-sifat, perilaku yang diterima (baik ataupun tidak baik), cara melakukan sesuatu dan lingkungan politik perusahaan. Pemaksaan suatu budaya dapat menimbulkan ketidakcocokan (*mismatch*) antara karyawan dengan perusahaan sehingga dapat mempengaruhi kondisi psikologis karyawan yang merasa tidak nyaman dalam bekerja sama. Penelitian yang dilakukan oleh O'Reilly, Chatman & Caldwell (1999) menunjukkan adanya *link* yang krusial antara budaya perusahaan dan kinerja perusahaan yaitu kesesuaian individu dan perusahaan yang menunjukkan sejauh mana nilai-nilai yang dipegang masing-masing individu *match* dengan budaya perusahaan. Kesesuaian yang tinggi akan memberikan hasil yang menguntungkan seperti kuatnya komitmen karyawan, tingginya kepuasan kerja, rendahnya keinginan

meninggalkan perusahaan dan rendahnya tingkat *turnover*. Selanjutnya kesesuaian antara individu perusahaan akan memberikan prestasi secara keseluruhan.

Hofstede et al. (2001) mengklasifikasikan manifestasi budaya kedalam empat kategori yaitu: (1) Simbol; digambarkan lewat kata-kata, sikap, gambar atau objek yang membawa arti tertentu dalam sebuah budaya; (2) Pahlawan; adalah orang, hidup atau sudah meninggal, nyata atau imajinasi, memiliki karakteristik dihargai sangat tinggi dalam budaya dan memberikan contoh dalam berperilaku; (3) Ritual; adalah aktivitas kolektif yang secara teknik tidak berguna tetapi secara sosial memiliki esensi dan diadakan demi kepentingan mereka; dan (4) Nilai; merupakan inti dari budaya yang memiliki pengertian yang luas, rasional dan irrasional – perasaan yang sering secara tidak sadar dan jarang dapat dibicarakan dan tidak dapat diamati tetapi dimanifestasikan dalam berbagai perilaku.

Keberhasilan suatu organisasi dapat dilihat dari tercapainya tujuan organisasi tersebut dan kinerja karyawannya. Kinerja merupakan hasil kerja yang dicapai oleh seorang pegawai atau karyawan dalam melakukan tugas sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Mathis & Jackson (2002) menyebutkan faktor yang

mempengaruhi kinerja adalah kemampuan (ability) dan motivasi ( motivation ).

Grey (1996) mendefinisikan perkongsian pengetahuan sebagai komitmen untuk memberitahu dan menterjemah, serta mendidik rakan sekerja yang lain. Maklumat yang dikongsi tidak hanya mengenai aspek kerja tetapi juga termasuk visi, matlamat, sokongan, perasaan, pendapat dan soalan. Faedah yang diperolehi oleh organisasi mengenai perkongsian pengetahuan bergantung kepada bagaimana pekerja menerap, berkongsi dan menggunakan pengetahuan yang ada (Wang *et al.* 2000). Perkongsian menambah nilai kepada pengetahuan. Pengetahuan tidak bernilai sehingga ia dipindahkan. Sekiranya, individu menyimpan pengetahuan sendiri dan enggan berkongsi dengan orang lain, maka tiada nilai yang akan tercipta.

Apa yang menarik tentang pengetahuan ialah pengetahuan kekal pada pemilik selepas dikongsi dengan pihak lain. Pihak lain yang memperoleh pengetahuan yang dipindahkan itu seterusnya boleh menambah nilai pengetahuan tersebut melalui pengetahuan sedia ada (Information Week, 1999). Perkongsian pengetahuan mampu meningkatkan prestasi organisasi. Perkongsian pengetahuan membenarkan pekerja berkongsi cara kerja terbaik, meningkatkan

percambahan ide yang lebih kreatif dalam aspek produk dan perkhidmatan, dan meningkatkan produktiviti dengan memendekkan proses penyelesaian masalah terutama apabila jalan penyelesaian yang berjaya boleh diguna pakai oleh pekerja lain.

O'Reilly *et al.* (1991) pula telah membangunkan profil budaya organisasi yang terdiri daripada tiga komponen utama. Seperti Gupta dan Govindarajan (2000), setiap komponen mempunyai dimensinya masing-masing. Komponen pertama ialah mengendalikan kerja yang terbahagi kepada tiga dimensi iaitu terperinci, stabil dan inovatif. Komponen kedua ialah struktur organisasi yang terbahagi kepada dua dimensi iaitu orientasi pasukan dan hubungan "interpersonal". Komponen yang ketiga ialah tindakan individu yang terbahagi kepada dua dimensi iaitu hasil dan sikap agresif.

Teori Kebutuhan Maslow. Abraham Maslow adalah seorang psikologi klinik. Pada tahun 1954 ia menyatakan bahwa manusia mempunyai pelbagai keperluan dan mencoba mendorong untuk bergerak memenuhi keperluan tersebut. Keperluan itu wujud dalam beberapa tahap kepentingan. Setiap manusia mempunyai keperluan untuk memenuhi kepuasan diri dan bergerak memenuhi keperluan tersebut. Lima hierarki keperluan/kebutuhan dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kebutuhan fisiologi (physiological needs). Kebutuhan dasar untuk menunjang kehidupan manusia, yaitu: pangan, sandang, papan, dan seks. Apabila kebutuhan fisiologi ini belum terpenuhi secukupnya, maka kebutuhan lain tidak akan memotivasi manusia.
2. Kebutuhan akan sosialisasi (social needs or affiliation). Sebagai makhluk sosial manusia membutuhkan pergaulan dengan sesamanya dan sebagai bagian dari kelompok.
3. Kebutuhan penghargaan (esteem needs). Kebutuhan merasa dirinya berharga dan dihargai oleh orang lain.
4. Kebutuhan aktualisasi diri (self actualization needs), Kebutuhan untuk mengembangkan diri dan menjadi orang sesuai dengan yang dicita-citakannya.

Mengingat budaya organisasi merupakan suatu kesepakatan bersama para anggota dalam suatu organisasi atau perusahaan sehingga mempermudah lahirnya kesepakatan yang lebih luas untuk kepentingan perorangan. Keutamaan budaya organisasi merupakan pengendali dan arah dalam membentuk sikap dan perilaku manusia yang melibatkan diri dalam suatu kegiatan organisasi. Secara individu maupun kelompok seseorang tidak akan terlepas dengan budaya organisasi dan pada umumnya mereka akan dipengaruhi oleh

keaneka ragaman sumber-sumber daya yang ada sebagai stimulus seseorang bertindak.

Buchanan dan Huczyski (1997:518); elemen-elemen budaya organisasi atau perusahaan adalah nilai-nilai, kepercayaan-kepercayaan, pendapat-pendapat, sikap-sikap dan norma-norma. Gibson (1996) dalam Ermayanti (2001) dan Brahmasari (2005), mengemukakan bahwa kinerja organisasi tergantung dari kinerja individu atau dengan kata lain kinerja individu akan memberikan kontribusi pada kinerja organisasi, artinya bahwa perilaku anggota organisasi baik secara individu maupun kelompok memberikan kekuatan atas kinerja organisasi sebab motivasinya akan mempengaruhi pada kinerja organisasi.

Sujak (1990) dalam Ermayanti (2001), mengemukakan bahwa pemahaman motivasi, baik yang ada dalam diri karyawan maupun yang berasal dari lingkungan akan dapat membantu dalam peningkatan kinerja. Dalam hal ini seorang manajer perlu mengarahkan motivasi dengan menciptakan kondisi (iklim) organisasi melalui pembentukan budaya kerja atau budaya organisasi sehingga para karyawan merasa terpacu untuk bekerja lebih keras agar kinerja yang dicapai juga tinggi. Pemberian motivasi harus diarahkan dengan baik menurut prioritas dan dapat diterima dengan baik oleh

karyawan, karena motivasi tidak dapat diberikan untuk setiap karyawan dengan bentuk yang berbedabeda.

Robbins (1996) dalam Tika (2006) menjelaskan mengenai 3 (tiga) kekuatan untuk mempertahankan suatu budaya organisasi sebagai berikut: (1) Praktik seleksi, proses seleksi bertujuan mengidentifikasi dan mempekerjakan individu-individu yang mempunyai pengetahuan, ketrampilan, dan kemampuan untuk melakukan pekerjaan dengan sukses dalam organisasi. (2) Manajemen puncak, tindakan manajemen puncak mempunyai dampak besar pada budaya organisasi. Ucapan dan perilaku mereka dalam melaksanakan norma-norma sangat berpengaruh terhadap anggota organisasi. (3) Sosialisasi, sosialisasi dimaksudkan agar para karyawan baru dapat menyesuaikan diri dengan budaya organisasi. Proses sosialisasi ini meliputi tiga tahap yaitu tahap kedatangan, tahap pertemuan, dan tahap metromofis.

Selanjutnya Tika (2006) memberikan kesimpulan tentang proses pembentukan budaya Organisasi melalui 4 (empat) tahapan, yaitu tahap pertama terjadinya interaksi antar pimpinan atau pendiri organisasi dengan kelompok/perorangan dalam organisasi. Pada tahap kedua adalah dari interaksi menimbulkan ide yang ditransformasikan menjadi artifak, nilai, dan asumsi. Tahap

ketiga adalah bahwa artifak, nilai, dan asumsi akan diimplementasikan sehingga membentuk budaya organisasi. Tahap terakhir adalah bahwa dalam rangka mempertahankan budaya organisasi dilakukan pembelajaran (learning) kepada anggota baru dalam organisasi.

Hofstide (1997) dalam Munandar, Sjabadhyni, dan Wutun (2004) mengemukakan bahwa budaya organisasi mempunyai 5 (lima) ciri-ciri pokok yaitu: (1) Budaya organisasi merupakan satu kesatuan yang integral dan saling terkait, (2) Budaya organisasi merupakan refleksi sejarah dari organisasi yang bersangkutan, (3) Budaya organisasi berkaitan dengan hal-hal yang dipelajari oleh para antropolog, seperti ritual, simbol, ceritera, dan ketokohan, (4) Budaya organisasi dibangun secara sosial, dalam pengertian bahwa budaya organisasi lahir dari konsensus bersama dari sekelompok orang yang mendirikan organisasi tersebut, (5) Budaya organisasi sulit diubah.

Menurut Adler, et al. (1996) kepribadian organisasi terdiri dari 8 dimensi budaya yang membedakan masing-masing organisasi. Dimensi-dimensi tersebut adalah (a) sosialisasi, (b) distribusi kekuasaan dan otonomi pekerjaan, (c) derajat struktur, (d) penghargaan untuk kesuksesan, (e) kesempatan untuk berkembang, (f) toleransi terhadap resiko dan perubahan,

(g) toleransi terhadap konflik, dan (h) dukungan emosional. Delapan dimensi tersebut akan dijelaskan pada sub bab berikut.

### **C. Dimensi Budaya Organisasi**

Adler et al. (1996) menyatakan bahwa ada beberapa dimensi budaya yang membedakan antara organisasi yang satu dengan lainnya meskipun memiliki bidang usaha yang sama. Dimensi-dimensi tersebut antara lain adalah

- a) sosialisasi, kondisi tingkat hubungan antara karyawan yang satu dengan yang lainnya. Hubungan tersebut bisa terbatas pada interaksi akan hal-hal yang berhubungan dengan pekerjaan ataupun sampai pada hubungan yang bersifat lebih pribadi.
- (b) distribusi kekuasaan dan otonomi pekerjaan, kondisi rentang kekuasaan antara karyawan pada level yang berbeda dalam organisasi, serta kebebasan yang diberikan pihak manajemen kepada para karyawannya. Kekuasaan yang tersebar pada setiap level dalam organisasi menunjukkan distribusi kekuasaan dalam organisasi. Sedangkan organisasi yang memiliki otonomi pekerjaan akan memberikan kebebasan kepada karyawannya untuk membuat keputusan sendiri.

- b) derajat struktur, Karyawan dalam organisasi dituntut bekerja dalam area tanggung jawab masing-masing. Karakteristik derajat struktur juga dilihat dari kejelasan kebijaksanaan dan prosedur yang dimiliki organisasi dalam penanganan terhadap suatu topik dalam organisasi.
- c) penghargaan terhadap kesuksesan, ah kondisi suatu organisasi dalam mengakui dan menghargai kesuksesan yang telah dicapai karyawannya, dilihat dari sering atau tidaknya karyawan diberikan pujian oleh organisasi.
- d) kesempatan untuk berkembang, kondisi organisasi dalam memberikan dukungan terhadap karyawan untuk mengembangkan keahlian dan mengambil tanggung jawab baru. Organisasi mengaplikasikannya dengan memberikan pendidikan serta pelatihan.
- e) toleransi terhadap resiko dan perubahan, kondisi pihak manajemen memberikan dukungan terhadap karyawan untuk mengambil kesempatan dengan resiko, dan bila terjadi suatu perubahan maka organisasi telah memikirkan sebelumnya tolransi yang akan dilakukan. Organisasi yang bertoleransi terhadap resiko dan perubahan cenderung berani untuk mengambil

keputusan dalam waktu cepat dan tanpa banyak pertimbangan.

- f) toleransi terhadap konflik, memiliki keyakinan bahwa perbedaan pendapat bukan tanda penting dari ketidaksetiaan karyawan. Organisasi yang memiliki budaya tersebut akan berusaha memahami konflik yang ada serta berusaha untuk menyelesaikan konflik tersebut.
- g) dukungan emosional, kondisi organisasi dalam menunjukkan minatnya secara sungguh-sungguh terhadap kesejahteraan karyawan dengan mengetahui dan merespon terhadap
- h) masalah karyawannya. Dimensi ini dapat diukur dengan menilai tingkat kepuasan karyawan dalam menerima dukungan emosional yang diinginkan.

#### **D. Komitmen Organisasi**

Komitmen terhadap organisasi didefinisikan oleh Robbins (1998) sebagai suatu sikap kerja karyawan yang ditunjukkan dengan sikap memihak pada suatu organisasi tertentu dengan tujuantujuannya serta berniat memelihara keanggotaan dalam organisasi tersebut. Komitmen bisa juga didefinisikan sebagai derajat seorang individu memihak pada

organisasi yang mempekerjakannya dan menunjukkan kesediaannya untuk menggunakan usaha demi kepentingan organisasi dan bermaksud tinggal di organisasi untuk jangka waktu yang lama (Wagner III & Hollenbeck, 1992).

Greenberg et al. (2003), yakni budaya organisasi merupakan suatu kerangka kerja kognitif yang terdiri dari sikap, nilai, norma perilaku, dan pengharapan yang dianut oleh setiap anggota organisasi. Kerangka kerja kognitif tersebut berakar dari sekumpulan karakteristik inti yang dinilai bersama oleh seluruh anggota organisasi. Adapun nilai-nilai inti tersebut terdiri dari karakteristik (a) sensitifitas organisasi terhadap keperluan pelanggan dan karyawan, (b) keinginan organisasi untuk memperoleh ide baru dari karyawan (c) kesediaan organisasi dalam mengambil resiko pekerjaan (d) penghargaan yang diberikan oleh organisasi terhadap karyawan (e) organisasi menerima jenis pilihan komunikasi yang tersedia, dan (f) ramah tamah dan sikap menyenangkan antar karyawan dalam organisasi. Budaya organisasi juga dianggap sebagai suatu sistem yang dianut bersama oleh semua anggota organisasi yang dapat membedakan suatu organisasi dengan organisasi lainnya (Robbin, 2001).

Moeljono Djokosantoso (2003) menyatakan bahwa budaya korporat atau budaya manajemen atau juga dikenal

dengan istilah budaya kerja merupakan nilai-nilai dominan yang disebar luaskan didalam organisasi dan diacu sebagai filosofi kerja karyawan. Susanto (1997) memberikan definisi budaya organisasi sebagai nilai-nilai yang menjadi pedoman sumber daya manusia untuk menghadapi permasalahan eksternal dan usaha penyesuaian integrasi ke dalam perusahaan sehingga masing-masing anggota organisasi harus memahami nilai-nilai yang ada dan bagaimana mereka harus bertindak atau berperilaku.

Robbins (1998) mendefinisikan budaya organisasi (*organizational culture*) sebagai suatu sistem makna bersama yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan organisasi tersebut dengan organisasi yang lain. Lebih lanjut, Robbins (1998) menyatakan bahwa sebuah sistem pemaknaan bersama dibentuk oleh warganya yang sekaligus menjadi pembeda dengan organisasi lain. Sistem pemaknaan bersama merupakan seperangkat karakter kunci dari nilai-nilai organisasi (*"a system of shared meaning held by members that distinguishes the organization from other organization. This system of shared meaning is, on closer examination, a set of key characteristics that the organization values"*).

Robbins memberikan karakteristik budaya organisasi sebagai berikut: (1) Inovasi dan keberanian mengambil risiko

(*Inovation and risk taking*), adalah sejauh mana organisasi mendorong para karyawan bersikap inovatif dan berani mengambil resiko. Selain itu bagaimana organisasi menghargai tindakan pengambilan risiko oleh karyawan dan membangkitkan ide karyawan; (2) Perhatian terhadap detil (*Attention to detail*), adalah sejauh mana organisasi mengharapakan karyawan memperlihatkan kecermatan, analisis dan perhatian kepada rincian. Penerapan dalam organisasi terminal penumpang umum antara lain : dilakukan pencatatan jumlah arus kendaraan dan penumpang yang keluar masuk terminal, memeriksa kelengkapan adminstrasi persyaratan teknis dan laik jalan kendaraan; (3) Berorientasi kepada hasil (*Outcome orientation*), adalah sejauh mana manajemen memusatkan perhatian pada hasil dibandingkan perhatian pada teknik dan proses yang digunakan untuk meraih hasil tersebut. (4) Berorientasi kepada manusia (*People orientation*), adalah sejauh mana keputusan manajemen memperhitungkan efek hasil-hasil pada orang-orang di dalam organisasi.

#### **E. Karakteristik Budaya Organisasi**

Karakteristik - karakteristik budaya organisasi menurut Robbin 2007, adalah:

1. Inisiatif individual

Yaitu tingkat tanggung jawab,kebebasan atau independensi yang dipunyai setiap anggota organisasi dalam mengemukakan pendapat. Inisiatif individual tersebut perlu dihargai oleh kelompok atau pimpinan suatu organisasi sepanjang menyangkut ide untuk memajukan atau mengembangkan organisasi atau perusahaan.

## 2. Toleransi terhadap tindakan berisiko

Semua budaya organisasi dikatakan baik apabila dapat memberikan toleransi apabila dapat memberikan toleransi kepada anggota atau pegawai agar dapat bertindak agresif dan inovatif untuk memajukan organisasi atau perusahaan serta berani mengambil risiko terhadap apa yang dilakukannya.

## 3. Pengarahan

Pengarahan dimaksudkan sejauh mana organisasi atau perusahaan dapat menciptakan dengan jelas sasaran dan harapan yang diinginkan. Sasaran dan harapan tersebut jelas tercantum dalam visi - misi dan tujuan organisasi. Kondisi ini berpengaruh terhadap kinerja organisasi dan perusahaan.

#### 4. Integrasi

Integrasi dimaksudkan sejauh mana organisasi atau perusahaan dapat mendorong unit-unit organisasi untuk bekerja dengan cara yang terkoordinasi untuk bekerja.

#### 5. Dukungan manajemen

Dukungan manajemen dimaksudkan sejauh mana para manajer dapat memberikan komunikasi atau arahan, bantuan serta dukungan yang jelas terhadap bawahan

#### 6. Kontrol

Alat kontrol yang dapat dipakai adalah peraturan - peraturan atau norma-norma yang berlaku dalam suatu organisasi atau perusahaan.

#### 7. Identitas

Dimaksudkan untuk sejauh mana para anggota atau suatu organisasi atau perusahaan dapat mengidentifikasi dirinya sebagai suatu kesatuan dalam perusahaan dan bukan sebagai kelompok kerja tertentu atau keahlian profesional tertentu

#### 8. System imbalan

Sejauh mana alokasi imbalan (kenaikan gaji, promosi dan sebagainya) didasarkan atas prestasi kerja pegawai, bukan didasarkan atas senioritas, sikap pilih kasih dan sebagainya.

### 9. Toleransi terhadap konflik

Sejauh mana para pegawai atau karyawan di dorong untuk mengemukakan konflik dan kritik secara terbuka. Perbedaan pendapat merupakan fenomena yang sering terjadi dalam suatu organisasi atau perusahaan. Namun, perbedaan pendapat dan kritik tersebut bisa digunakan untuk melakukan perbaikan atau perubahan strategi untuk mencapai tujuan organisasi atau perusahaan.

### 10. Pola komunikasi

Sejauh mana komunikasi dibatasi oleh hirarki kewenangan yang formal kadang-kadang hirarki kewenangan dapat menghambat terjadinya pola komunikasi antara atasan dan bawahan atau antar karyawan itu sendiri

## **F. Ringkasan**

Budaya organisasi adalah pokok penyelesaian masalah-masalah external dan internal yang dalam pelaksanaannya dilakukan secara konsisten oleh suatu kelompok yang kemudian diwariskan kepada anggota baru sebagai cara yang tepat untuk memahami, memikirkan dan merasakan terhadap masalah terkait. Kemampuan budaya organisasi dalam mempengaruhi perilaku karyawan memainkan peranan penting dalam suatu perusahaan. Dimensi budaya organisasi meliputi sosialisasi, derajat struktur,

penghargaan terhadap kesuksesan, kesempatan untuk berkembang, toleransi terhadap risiko dan perubahan, toleransi terhadap konflik, dukungan emosional dan masalah karyawannya. Karakteristik budaya dalam organisasi menurut Robbins 2007 meliputi inisiatif individual, toleransi terhadap tindakan berisiko, pengarahan, integrasi, kontrol, identitas, sistem imbalan, toleransi terhadap konflik dan pola komunikasi.

### **G. Evaluasi**

1. Jelaskan apa yang dimaksud dengan budaya organisasi?
2. Jelaskan budaya organisasi dalam mempengaruhi perilaku karyawan dalam suatu organisasi!
3. Perbedaan budaya organisasi jasa dengan organisasi jasa lainnya dapat dibedakan dengan menggunakan dimensi-dimensi budaya, sebutkan dan jelaskan yang dimaksud dengan dimensi budaya!
4. Sebutkan dan jelaskan karakteristik budaya organisasi!

## DAFTAR PUSTAKA

- Beach, Lee Roy, 1993, *Making The Right Decision Organizational Culture, Vision and Planning*. United States of America : Prentice-Hall Inc.
- Grey, D. (1996). *Sharing knowledge*. URL:<http://www.km-forum.org>.
- Mathis Robert L., Jackson John H., 2001. Human Resource Management (Terjemahan) Buku 1, Edisi Kesembilan, Penerbit Salemba Empat, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2002. Human Resource Management (Terjemahan) Buku 2, Edisi Kesembilan, Penerbit Salemba Empat, Jakarta.
- Robbins, S., P., 2007, *Perilaku Organisasi*, PT. Indeks, Jakarta, Indonesia
- Tika, Moh. Pabundu. 2006. *Budaya Organisasi dan Peningkatan Kinerja Perusahaan*. Jakarta: Bu

## **BAB VII**

### **MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA KESEHATAN**

#### **A. Tujuan**

1. Mahasiswa memahami konsep manajemen sumber daya manusia (MSDM) kesehatan
2. Mahasiswa dapat memahami aktivitas aktivitas MSDM

#### **B. Konsep Manajemen Sumber Daya Kesehatan**

Petugas kesehatan dalam mengelola pelayanan kesehatan membutuhkan pengetahuan dan pengalaman serta ketrampilan manajemen, salah satunya manajemen sumber daya manusia. Manajemen sumber daya manusia adalah suatu proses mengenai berbagai masalah pada runag lingkup karyawan, pegawai, buruh, manajer, dan tenaga kerja lainnya untuk dapat menunjang aktivitas organisasi atau perusahaan demi mencapai tujuan yang tela ditentukan (Syafrudin, 2009).

Secara konseptual SDM merupakan makhluk yang unik dan mempunyai karakteristik yang multi kompleks. Demikian uniknya SDM dapat dilihat dari berbagai aspek (Ilyas, 2000), antara lain:

1. SDM komponen kritis, artinya tingkat manfaat sumber daya lainnya tergantung kepada bagaimana kita

memanfaatkan SDM. Semakin tinggi tingkat pemanfaatan SDM makin tinggi hasil guna sumber daya lainnya.

2. SDM itu tidak instan, kebutuhannya akan SDM yang handal dan berkualitas tidak bisa diperoleh dengan seketika. Untuk mendapatkan SDM yang berkualitas harus disiapkan dan direncanakan sejauh mungkin sebelum dibutuhkan.
3. SDM tidak dapat di stock sebagaimana bahan baku atau peralatan lainnya, tenaga kesehatan tidak dapat disimpan untuk kebutuhan dimasa yang akan datang, karena orang bukanlah barang.
4. SDM adalah subjek yang dapat Obsolete. Artinya SDM juga bisa usang , dimana pengetahuan dan ketrampilannya tidak berkembang sehingga ketinggalan zaman.

Sumber Daya Kesehatan (tenaga kesehatan) adalah semua orang yang kegiatan pokoknya untuk meningkatkan kesehatan. SDM Kesehatan tersebut terdiri dari dokter, perawat, apoteker, teknisi laboratorium, manajemen, serta tenaga pendukung seperti bagian keuangan dan lain sebagainya dalam Kurniati dan Efendi (2012).

Menurut Kurniati dan Efendi (2012) definisi lain dari tenaga kesehatan adalah setiap orang yang mengabdikan diri dalam kesehatan, serta memiliki pengetahuan dan atau keterampilan melalui pendidikan di bidang kesehatan yang untuk jenis tertentu memerlukan kewenangan untuk melakukan upaya kesehatan. Pada PP 32, UU 36, 2009) ditetapkan tenaga keperawatan (perawat dan bidan), tenaga kesehatan masyarakat (epidemiologi kesehatan, entomology kesehatan, mikrobiologi kesehatan, penyuluh kesehatan, administrator kesehatan dan sanitarian, tenaga gizi (nutrisionist dan dietisien), tenaga keterampilan fisik (fisioterapis, okupasiterapis dan terapis wicara), serta tenaga keteknisan medis (radiographer, radioterapis, teknis gigi, teknis elektromedis, analis kesehatan, refraksionis optisien, otorik prostetik, teknisi transfuse dan perekam medis.

Manajemen Sumber Daya Manusia mengatur dan menetapkan program kepegawaian yang mencakup masalah-masalah sebagai berikut:

1. Menetapkan jumlah, kualitas, dan penempatan tenaga kerja yang efektif sesuai dengan kebutuhan perusahaan berdasarkan *job description* (pembagian tugas dan tanggung jawab), *job specification* (spesifikasi

pekerjaan), *job requirment* (syarat pekerjaan), dan *job evaluation* (evaluasi pekerjaan).

2. Menetapkan penarikan, seleksi, dan penempatan karyawan berdasarkan asa *the ringht man in the right place and the right man in the right job* (menempatkan karyawan pada tempat dan kedudukan yang tepat).
3. Menetapkan program kesejahteraan, pengembangan, promosi, dan pemberhentian.
4. Meramalkan penawaran dan permintaan sumber daya manusia pada masa yang akan datang.
5. Memperkirakan keadaan perekonomian pada umumnya dan perkembangan perusahaan pada khususnya.
6. Memonitor dengan cermat undang-undang perburuhan dan kebijaksanaan pemberian balas jasa perusahaan-perusahaan sejenis.
7. Memonitor kemajuan teknik dan perkembangan serikat buruh.
8. Melaksanakan pendidikan, latihan dan penilaian produktivitas karyawan.
9. Mengatur mutasi karyawan baik vertikal maupun horizontal.
10. Mengatur pensiun, pemberhentian, dan pesangonnya.

### **C. Aktivitas Manajemen Sumber Daya Manusia**

Fokus utama manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) adalah memberikan kontribusi pada suksesnya organisasi. Kunci untuk meningkatkan kinerja organisasi adalah dengan memastikan aktivitas SDM mendukung usaha organisasi yang terfokus pada produktivitas, pelayanan dan kualitas.

#### **1. Produktivitas.**

Diukur dari jumlah output per tenaga kerja, peningkatan tanpa henti pada produktivitas telah menjadi kompetisi global. Produktivitas tenaga kerja di sebuah organisasi sangat dipengaruhi oleh usaha, program dan sistem manajemen.

#### **2. Kualitas.**

Kualitas suatu barang/jasa akan sangat mempengaruhi kesuksesan jangka panjang suatu organisasi. Bila suatu organisasi memiliki reputasi sebagai penyedia barang/jasa yang kualitasnya buruk, perkembangan dan kinerja organisasi tersebut akan berkurang.

#### **3. Pelayanan.**

SDM sering kali terlibat pada proses produksi barang/jasa. Manajemen SDM harus disertakan

pada saat merancang proses tersebut. Pemecahan masalah harus melibatkan semua karyawan, tidak hanya manajer, karena sering kali membutuhkan perubahan pada budaya perusahaan, gaya kepemimpinan dan kebijakan SDM.

Untuk mencapai sasaran tersebut, manajemen SDM haruslah terdiri dari aktivitas-aktivitas yang saling berkaitan. Aktivitas SDM adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan dan Analisis SDM

Aktivitas perencanaan ini dilakukan untuk mengantisipasi kekuatan yang akan mempengaruhi pasokan dan permintaan akan tenaga kerja. Sedangkan, aktivitas analisis dan penilaian selektivitas SDM juga penting dilakukan sebagai bagian dari menjaga daya saing organisasi. Dukungan informasi akurat dan tepat waktu yang didapatkan dari Sistem Informasi Sumber Daya Manusia (SISDM) sangat dibutuhkan untuk menunjang aktivitas ini.

2. Kesetaraan Kesempatan Bekerja

Kepatuhan pada hukum dan peraturan Kesetaraan Kesempatan Bekerja (Equal Employment Opportunity – EEO) mempengaruhi aktivitas SDM

lainnya dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari manajemen SDM. Contohnya, perencanaan SDM harus memastikan sumber tenaga kerja yang bervariasi untuk memenuhi jumlah tenaga kerja yang ditetapkan oleh hukum dan peraturan. Selain itu, pada saat perekrutan, seleksi dan pelatihan, semua manajer harus mengerti peraturan ini.

### 3. Perekrutan/Staffing

Sasaran perekrutan adalah untuk menyediakan pasokan tenaga kerja yang cukup untuk memenuhi kebutuhan organisasi. Dengan mengerti apa yang dilakukan oleh tenaga kerja, analisis pekerjaan (job analysis) adalah dasar dari fungsi perekrutan. Dari sini, uraian pekerjaan (job description) dan spesifikasi pekerjaan (job specification), dapat dipersiapkan untuk proses perekrutan. Proses seleksi sangatlah menekankan pada pemilihan orang yang memenuhi kriteria persyaratan (qualified) untuk mengisi lowongan pekerjaan.

### 4. Pengembangan SDM

Pekerjaan pasti akan berevolusi dan berubah, karena itu diperlukan pelatihan yang berkesinambungan untuk tanggap pada perubahan

teknologi. Pengembangan semua tenaga kerja, termasuk pengawas (supervisor) dan manajer, diperlukan iuntuk menyiapkan organisasi menghadap tantangan ke depan. Perencanaan Karir (Career Planning) mengidentifikasi jalur dan aktivitas setiap individu yang berkembang di suatu organisasi.

5. Kompensasi dan Keuntungan

Kompensasi diberikan pada tenaga kerja yang melakukan kerja organisasi seperti pembayaran (pay), insentif (incentive), dan keuntungan (benefits). Perusahaan harus mengembangkan dan selalu memperbaiki sistem upah dan gaji. Program insentif seperti pembagian keuntungan dan penghargaan atas produktivitas semakin banyak dilakukan. Peningkatan biaya pada keuntungan, contohnya pada keuntungan pemeliharaan kesehatan, selalu menjadi isu penting.

6. Kesehatan, Keselamatan dan Keamanan Kerja

Kesehatan dan keselamatan fisik serta mental tenaga kerja adalah hal yang utama. Occupational Safety and Health Act (OSHA) atau Undang-Undang Keselamatan dan Kesehatan Kerja telah membuat

organisasi lebih tanggap atas isu kesehatan dan keselamatan. Pertimbangan tradisional atas keselamatan kerja terfokus pada mengurangi atau menghapuskan kecelakaan kerja. Pertimbangan lain adalah pada isu kesehatan yang timbul pada lingkungan kerja yang berbahaya seperti resiko terkena bahan kimia atau teknologi baru. Keamanan tempat kerja juga semakin penting karena kekerasasn tidak jarang terjadi di sini.

#### 7. Hubungan Tenaga Kerja dan Buruh / Manajemen

Hak-hak tenaga kerja harus diperhatikan, tidak peduli apakah ada atau tidak ada serikat tenaga kerja. Komunikasi dan pembaharuan kebijakan dan peraturan SDM sangat penting untuk dikembangkan sehingga manajer dan tenaga kerja tahu apa yang diharapkan dari mereka.

### **D. Strategi Implementasi Manajemen Sumber Daya Manusia Kesehatan**

Implementasi manajemen kesehatan di pelayanan kesehatan merupakan bagia integral dari keseluruhan manajemen rumah sakit. Strategi manajemen sumber daya manusia sebenarnya merupakan bagian integral dari strategi

tempat pelayanan kesehatan. Sumber daya manusia adalah aset utama yang strategis, peranan sumber daya manusia semakin dirasakan oleh organisasi pelayanan kesehatan, baik puskesmas maupun rumah sakit sebagai organisasi pelayanan kesehatan.

Strategi implementasi manajemen sumber daya manusia mencakup dari memilih siapa yang memiliki kualifikasi dan pantas untuk menempati posisi dalam sebuah organisasi (the man on the right place) sampai bagaimana agar kualifikasi ini dapat dipertahankan dan dikembangkan dari waktu ke waktu. Manajemen SDM merupakan proses yang berkelanjutan, dan harus diperhatikan secara khusus. Selain direktur utama bagian yang bertanggungjawab dan berfungsi mengelola urusan sumber daya manusia bagian sumber daya manusia atau sering disebut dengan bagian personalia (Masrurroh, 2015).

## **E. Ringkasan**

Sumber daya kesehatan (tenaga kesehatan) adalah semua orang yang kegiatan pokoknya untuk meningkatkan kesehatan. Fokus utama manajemen sumber daya manusia adalah memberikan kontribusi pada suksesnya organisasi. Kunci untuk meningkatkan kinerja organisasi adalah dengan memastikan SDM mendukung usaha organisasi yang terputus pada

produktivitas pelayan dan kualitas. Aktivitas SDM meliputi perencanaan dan analisis SDM, kesetaraan dan kesempatan kerja, perekrutan/staffing, pengembangan SDM, kompensasi dan keuntungan, kesehatan, keselamatan dan keamanan kerja, serta hubungan tenaga kerja dan buruh/manajemen.

#### **F. Evaluasi**

1. Jelaskan pengertian Manajemen sumber daya kesehatan?
2. Jelaskan peranan Manajemen Sumber daya manusia kesehatan?
3. Sebutkan dan Jelaskan aktivitas-aktivitas manajemen sumber daya manusia kesehatan?

## DAFTAR PUSTAKA

- Ilyas, Y., 2000, Peencanaan SDM Rumah Sakit, Jakarta, Pusat kajian Ekonomi Kesehatan, Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Indonesia.
- Kurniati A., dan Efendi F., 2012, Kajian SDM Kesehatan di Indonesia, Jakarta, Salemba Medika.
- Masruroh, 2015, Organisasi dan Manajemen Sumber Daya Manusia Kesehatan, Yogyakarta, Nuamedika.
- Undang-Undang Kesehatan No.36 Tahun 2009 Tentang Penempatan Tenaga Kesehatan untuk Pemerataan Pelayanan Kesehatan.
- Syafrudin, 2009, Organisasi dan manajemen Pelayanan Kesehatan dalam Kebidanan, Jakarta, Trans nfo Media.

## **BAB VIII**

### **KEPEMIMPINAN/LEADERSHIP**

#### **A. Tujuan Pembelajaran**

1. Mahasiswa memahami tugas dan peran pimpinan dan organisasi pelayanan kesehatan
2. Mahasiswa memahami Karakteristik seorang pemimpin organisasi
3. Mahasiswa memahami faktor-faktor yang mempengaruhi kepemimpinan

#### **B. Pengertian Kepemimpinan / Leadership**

Secara etimologi kepemimpinan berasal dari kata dasar “pimpin” (*lead*) berarti bimbing atau tuntun, dengan begitu di dalam terdapat dua pihak yaitu yang dipimpin (rakyat) dan yang memimpin (imam). Setelah ditambah awalan “pe” menjadi “pemimpin” (*leader*) berarti orang yang mempengaruhi pihak lain melalui proses kewibawaan komunikasi sehingga orang lain tersebut bertindak sesuatu dalam mencapai tujuan tertentu. Dan setelah ditambah akhiran “an” menjadi “pimpinan” artinya orang yang mengepalai. Apabila dilengkapi dengan awalan “ke” menjadi “kepemimpinan”

(*leadership*) berarti kemampuan dan kepribadian seseorang dalam mempengaruhi serta membujuk pihak lain agar melakukan tindakan pencapaian tujuan bersama, sehingga dengan demikian yang bersangkutan menjadi awal struktur dan pusat proses kelompok (Inu Kencana, 2003). Jadi kepemimpinan adalah aktivitas untuk mempengaruhi perilaku orang lain agar mereka mau diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu (Miftah, 1997).

Kepemimpinan diartikan sebagai kemampuan menggerakkan atau memotivasi sejumlah orang agar secara serentak melakukan kegiatan yang sama dan terarah pada pencapaian tujuannya (Nawawi dan M. Martin, 1995).

Seiring dengan pengertian di atas, pemimpin adalah orang yang mempunyai wewenang dan hak untuk memengaruhi orang lain, sehingga mereka berperilaku sebagaimana yang dikehendaki oleh pemimpin tersebut melalui kepemimpinannya.

Menurut sejarah, masa “kepemimpinan” muncul pada abad 18. Ada beberapa pengertian kepemimpinan, antara lain:

- a. Kepemimpinan adalah pengaruh antar pribadi, dalam situasi tertentu dan langsung melalui proses komunikasi untuk mencapai satu atau beberapa tujuan tertentu (Tannebaum, Weschler and Nassarik, 1961, 24).
- b. Kepemimpinan adalah sikap pribadi, yang memimpin pelaksanaan aktivitas untuk mencapai tujuan yang diinginkan. (Shared Goal, Hemhiel & Coons, 1957, 7).
- c. Kepemimpinan adalah suatu proses yang mempengaruhi aktifitas kelompok yang diatur untuk mencapai tujuan bersama (Rauch & Behling, 1984, 46).
- d. Kepemimpinan adalah kemampuan seni atau tehnik untuk membuat sebuah kelompok atau orang mengikuti dan menaati segala keinginannya.
- e. Kepemimpinan adalah suatu proses yang memberi arti (penuh arti kepemimpinan) pada kerjasama dan dihasilkan dengan kemauan untuk memimpin dalam mencapai tujuan (Jacobs & Jacques, 1990, 281).

Banyak definisi kepemimpinan yang menggambarkan asumsi bahwa kepemimpinan dihubungkan dengan proses mempengaruhi orang baik individu maupun masyarakat. Dalam kasus ini, dengan sengaja mempengaruhi dari orang ke orang lain dalam susunan aktivitasnya dan hubungan dalam kelompok atau organisasi. John C. Maxwell mengatakan bahwa inti kepemimpinan adalah mempengaruhi atau mendapatkan pengikut.

Pemimpin adalah inti dari manajemen. Ini berarti bahwa manajemen akan tercapai tujuannya jika ada pemimpin. Kepemimpinan hanya dapat dilaksanakan oleh seorang pemimpin. Seorang pemimpin adalah seseorang yang mempunyai keahlian memimpin, mempunyai kemampuan mempengaruhi pendirian/pendapat orang atau sekelompok orang tanpa menanyakan alasan-alasannya. Seorang pemimpin adalah seseorang yang aktif membuat rencana-rencana, mengkoordinasi, melakukan percobaan dan memimpin pekerjaan untuk mencapai tujuan bersama-sama.

### **C. Tugas Dan Peran Pemimpin**

Tugas yang dilaksanakan oleh pemimpin di lingkungan kelompoknya agar secara operasional berhasil guna. Seorang pemimpin mempunyai dua fungsi yaitu: fungsi yang berkaitan dengan tugas dan fungsi sosial/pemeliharaan kelompok. Fungsi yang berkaitan dengan tugas dapat meliputi pemberian perintah, pemberian saran pemecahan dan menawarkan informasi serta pendapat. Sedangkan fungsi pemeliharaan kelompok/fungsi sosial meliputi semua hal yang membentuk kelompok dalam melaksanakan tugas operasinya untuk mencapai tujuan dan sasaran. Sebagai suatu misal persetujuan dengan kelompok lain, menengahi ketidaksepakatan kelompok dan sebagainya. Pemimpin yang berhasil menjalankan kedua fungsi tersebut dengan baik adalah pemimpin yang berhasil

Menurut James A.F Stonen, tugas utama seorang pemimpin adalah:

- a. Pemimpin bekerja dengan orang lain

Seorang pemimpin bertanggung jawab untuk bekerja dengan orang lain, salah satu dengan

atasannya, staf, teman sekerja atau atasan lain dalam organisasi sebaik orang diluar organisasi.

- b. Pemimpin adalah tanggung jawab dan mempertanggungjawabkan (akontabilitas).

Seorang pemimpin bertanggungjawab untuk menyusun tugas menjalankan tugas, mengadakan evaluasi, untuk mencapai outcome yang terbaik. Pemimpin bertanggung jawab untuk kesuksesan stafnya tanpa kegagalan.

- c. Pemimpin menyeimbangkan pencapaian tujuan dan prioritas

Proses kepemimpinan dibatasi sumber, jadi pemimpin harus dapat menyusun tugas dengan mendahulukan prioritas. Dalam upaya pencapaian tujuan pemimpin harus dapat mendelegasikan tugas-tugasnya kepada staf. Kemudian pemimpin harus dapat mengatur waktu secara efektif, dan menyelesaikan masalah secara efektif.

- d. Pemimpin harus berpikir secara analitis dan konseptual

Seorang pemimpin harus menjadi seorang pemikir yang analitis dan konseptual. Selanjutnya dapat mengidentifikasi masalah dengan akurat. Pemimpin

harus dapat menguraikan seluruh pekerjaan menjadi lebih jelas dan kaitannya dengan pekerjaan lain.

- e. Manajer adalah seorang mediator

Konflik selalu terjadi pada setiap tim dan organisasi. Oleh karena itu, pemimpin harus dapat menjadi seorang mediator (penengah).

- f. Pemimpin adalah politisi dan diplomat

Seorang pemimpin harus mampu mengajak dan melakukan kompromi. Sebagai seorang diplomat, seorang pemimpin harus dapat mewakili tim atau organisasinya

- g. Pemimpin membuat keputusan yang sulit

Seorang pemimpin harus dapat memecahkan masalah.

Menurut Henry Mintzberg, Peran Pemimpin adalah :

1. Peran hubungan antar perorangan, dalam kasus ini fungsinya sebagai pemimpin yang dicontoh, pembangun tim, pelatih, direktur, mentor konsultasi.
2. Fungsi Peran informal sebagai monitor, penyebar informasi dan juru bicara.
3. Peran Pembuat keputusan, berfungsi sebagai pengusaha, penanganan gangguan, sumber alokasi, dan negosiator

#### **D. Prinsip Dasar Kepemimpinan**

Prinsip, sebagai paradigma terdiri dari beberapa ide utama berdasarkan motivasi pribadi dan sikap serta mempunyai pengaruh yang kuat untuk membangun dirinya atau organisasi. Menurut Stephen R. Covey (1997), prinsip adalah bagian dari suatu kondisi, realisasi dan konsekuensi. Mungkin prinsip menciptakan kepercayaan dan berjalan sebagai sebuah kompas/petunjuk yang tidak dapat dirubah. Prinsip merupakan suatu pusat atau sumber utama sistem pendukung kehidupan yang ditampilkan dengan 4 dimensi seperti; keselamatan, bimbingan, sikap yang bijaksana, dan kekuatan. Karakteristik seorang pemimpin didasarkan kepada prinsip-prinsip (Stephen R. Covey) sebagai berikut:

a. Seorang yang belajar seumur hidup

Tidak hanya melalui pendidikan formal, tetapi juga diluar sekolah. Contohnya, belajar melalui membaca, menulis, observasi, dan mendengar. Mempunyai pengalaman yang baik maupun yang buruk sebagai sumber belajar.

b. Berorientasi pada pelayanan

Seorang pemimpin tidak dilayani tetapi melayani, sebab prinsip pemimpin dengan prinsip melayani

berdasarkan karir sebagai tujuan utama. Dalam memberi pelayanan, pemimpin seharusnya lebih berprinsip pada pelayanan yang baik.

c. Membawa energi yang positif

Setiap orang mempunyai energi dan semangat. Menggunakan energi yang positif didasarkan pada keikhlasan dan keinginan mendukung kesuksesan orang lain. Untuk itu dibutuhkan energi positif untuk membangun hubungan baik. Seorang pemimpin harus dapat dan mau bekerja untuk jangka waktu yang lama dan kondisi tidak ditentukan. Oleh karena itu, seorang pemimpin harus dapat menunjukkan energi yang positif, seperti ;

➤ Percaya pada orang lain

Seorang pemimpin mempercayai orang lain termasuk staf bawahannya, sehingga mereka mempunyai motivasi dan mempertahankan pekerjaan yang baik. Oleh karena itu, kepercayaan harus diikuti dengan kepedulian.

➤ Keseimbangan dalam kehidupan

Seorang pemimpin harus dapat menyeimbangkan tugasnya. Berorientasi kepada prinsip kemanusiaan dan keseimbangan diri antara

kerja dan olah raga, istirahat dan rekreasi. Keseimbangan juga berarti seimbang antara kehidupan dunia dan akherat.

➤ Melihat kehidupan sebagai tantangan

Kata 'tantangan' sering di interpretasikan negatif. Dalam hal ini tantangan berarti kemampuan untuk menikmati hidup dan segala konsekuensinya. Sebab kehidupan adalah suatu tantangan yang dibutuhkan, mempunyai rasa aman yang datang dari dalam diri sendiri. Rasa aman tergantung pada inisiatif, ketrampilan, kreatifitas, kemauan, keberanian, dinamisasi dan kebebasan.

➤ Sinergi

Orang yang berprinsip senantiasa hidup dalam sinergi dan satu katalis perubahan. Mereka selalu mengatasi kelemahannya sendiri dan lainnya. Sinergi adalah kerja kelompok dan memberi keuntungan kedua belah pihak. Menurut The New Brolier Webster International Dictionary, Sinergi adalah satu kerja kelompok, yang mana memberi hasil lebih efektif dari pada

bekerja secara perorangan. Seorang pemimpin harus dapat bersinergis dengan setiap orang atasan, staf, teman sekerja.

➤ Latihan mengembangkan diri sendiri

Seorang pemimpin harus dapat memperbaharui diri sendiri untuk mencapai keberhasilan yang tinggi. Jadi dia tidak hanya berorientasi pada proses. Proses dalam mengembangkan diri terdiri dari beberapa komponen yang berhubungan dengan: (1) pemahaman materi; (2) memperluas materi melalui belajar dan pengalaman; (3) mengajar materi kepada orang lain; (4) mengaplikasikan prinsip-prinsip; (5) memonitoring hasil; (6) merefleksikan kepada hasil; (7) menambahkan pengetahuan baru yang diperlukan materi; (8) pemahaman baru; dan (9) kembali menjadi diri sendiri lagi.

Mencapai kepemimpinan yang berprinsip tidaklah mudah, karena beberapa kendala dalam bentuk kebiasaan buruk, misalnya: (1) kemauan dan keinginan sepihak; (2) kebanggaan dan penolakan; dan (3) ambisi pribadi. Untuk mengatasi hal tersebut, memerlukan latihan dan pengalaman

yang terus-menerus. Latihan dan pengalaman sangat penting untuk mendapatkan perspektif baru yang dapat digunakan sebagai dasar dalam pengambilan keputusan.

Hukum alam tidak dapat dihindari dalam proses pengembangan pribadi. Perkembangan intelektual seseorang seringkali lebih cepat dibanding perkembangan emosinya. Oleh karena itu, sangat disarankan untuk mencapai keseimbangan diantara keduanya, sehingga akan menjadi faktor pengendali dalam kemampuan intelektual. Pelatihan emosional dimulai dari belajar mendengar. Mendengarkan berarti sabar, membuka diri, dan berkeinginan memahami orang lain. Latihan ini tidak dapat dipaksakan. Langkah melatih pendengaran adalah bertanya, memberi alasan, memberi penghargaan, mengancam dan mendorong. Dalam proses melatih tersebut, seseorang memerlukan pengontrolan diri, diikuti dengan memenuhi keinginan orang.

Mengembangkan kekuatan pribadi akan lebih menguntungkan dari pada bergantung pada kekuatan dari luar. Kekuatan dan kewenangan bertujuan untuk melegitimasi kepemimpinan dan seharusnya tidak untuk menciptakan ketakutan. Peningkatan diri dalam pengetahuan, ketrampilan dan sikap sangat dibutuhkan untuk menciptakan seorang pemimpin yang berprinsip karena seorang pemimpin

seharusnya tidak hanya cerdas secara intelektual, tetapi juga emosional (IQ, EQ dan SQ).

### **E. Kriteria Pemimpin**

Dari daftar kewajiban yang harus dilakukan oleh seorang pemimpin, paling sedikit ia harus mampu untuk memimpin para pegawai/bawahan untuk mencapai tujuan institusi dan harus mampu untuk menangani hubungan antarkaryawan (interpersonal relations). Pemimpin yang berkualitas harus memenuhi kriteria sebagai berikut :

- Mempunyai keinginan untuk menerima tanggung jawab
- Mempunyai kemampuan untuk *perceptive insight* atau persepsi introspektif.
- Mempunyai kemampuan untuk menentukan prioritas
- Mempunyai kemampuan untuk berkomunikasi.

RL Khan mengemukakan bahwa seorang pemimpin menjalankan pekerjaanya dengan baik jika :

- Memberikan kepuasan terhadap kebutuhan langsung para bawahannya.
- Menyusun jalur pencapaian tujuan.
- Menghilangkan hambatan-hambatan pencapaian tujuan.
- Mengubah tujuan karyawan sehingga tujuan mereka bisa berguna secara organisasi

## **F. Peranan Pemimpin**

Selanjutnya peranan seorang pemimpin sebagaimana dikemukakan oleh M. Ngalim Purwanto, sebagai berikut :

1. Sebagai pelaksana (executive).
2. Sebagai perencana (planner).
3. Sebagai seorang ahli (expert).
4. Sebagai mewakili kelompok dalam tindakannya ke luar (external group representative).
5. Sebagai pengawas hubungan antar anggota-anggota kelompok (controller of internal relationship).
6. Bertindak sebagai pemberi gambaran/pujian atau hukuman (purveyor of rewards and punishments).
7. Bertindak sebagai wasit dan penengah (arbitrator and mediator).
8. Merupakan bagian dari kelompok (exemplar).
9. Merupakan lambang dari pada kelompok (symbol of the group).
10. Pemegang tanggung jawab para anggota kelompoknya (surrogate for individual responsibility).

11. Sebagai pencipta/memiliki cita-cita (ideologist).
12. Bertindak sebagai seorang ayah (father figure).
13. Sebagai kambing hitam (scape goat).

## **G. Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Kepemimpinan**

### **1. Karakteristik pribadi**

Karakter pimpinan keperawatan sangat berpengaruh terhadap proses kepemimpinan yang dijalankannya. Berikut adalah beberapa karakter kepemimpinan keperawatan yang efektif diantaranya :Jujur, Terbuka, Terus Belajar, Enterpreuner (Wira Usaha), Disiplin, Intelegen.

### **2. Kelompok yang dipimpin**

Keberhasilan seorang pemimpin dalam menjalankan organisasinya dipengaruhi oleh kelompok yang dipimpinnya. Semakin besar kelompok yang dipimpin semakin sulit menjalankan kepemimpinan. Oleh karena itu, agar memudahkan proses kepemimpinan maka perlu dilakukan pembagian tugas kepemimpinan kepada unit-unit atau tim.

### 3. Situasi yang dihadapi

Beberapa situasi ruang perawatn berikut ini akan mempengaruhi proses kepemimpinan dalam pelayanan asuhan keperawatn yaitu :

- a. Kemampuan dan pengalaman anggota
- b. Peraturan dan kebijakan rumah sakit.

## H. Ringkasan

Kepemimpinan diartikan sebagai kemampuan menggerakkan atau memotivasi sejumlah orang agar secara serentak melakukan kegiatan yang sama dan terarah pada pencapaian tujuannya (Nawawi dan M Martin, 1995).

Pemimpin adalah inti dari manajemen. Tugas utama seorang pemimpin yaitu pemimpin bekerja dengan orang lain, pemimpin adalah tanggungjawab dan mempertanggungjawabkan, pemimpin menyeimbangkan pencapaian tujuan dan prioritas, pemimpin harus berpikir secara analitis dan konseptional.

Manajer adalah seorang mediator, pemimpin adalah politisi dan diplomat, pemimpin membuat keputusan yang sulit. Seorang pemimpin didasarkan pada prinsip meliputi seorang yang belajar seumur hidup,

berorientasi pada pelayanan, dan membawa energi yang positif. Faktor yang mempengaruhi kepemimpinan meliputi karakteristik pribadi, kelompok yang dipimpin dan situasi yang dihadapi.

### **I. Evaluasi**

1. Jelaskan tugas dan peran pemimpin dalam organisasi pelayanan kesehatan!
2. Jelaskan karakteristik pemimpin dalam organisasi pelayanan kesehatan!
3. Jelaskan faktor faktor yang mempengaruhi kepemimpinan!

## DAFTAR PUSTAKA

- Ardian Syam, Konsep Manajemen, Author, [Http://www.pembelejar.com](http://www.pembelejar.com).
- Purwanto, Yadi, 2001, makalah: Manajemen PT. Cendekia Informatika, Jakarta
- W. Brown steven, 1998, manajemen kepemimpinan, Jakarta: Profesional Books
- Mamduh M. Hanafi. Cetakan Pertama. *Manajemen..* (Yogyakarta : Unit Penerbit dan Percetakan Akademi Manajemen Perusahaan, 1999).
- Uyanto. Cetakan Ketiga. *Mengenal Kepemimpinan Dan Manajemen Keperawatan Di Rumah Sakit.* (Jogyakarta : Mitra Cendikia Press., 2009).
- Elaine La Monica Rigolosi . Third Edition. *Manajemen and leadership in nursing and health care.* (LLC : Springer Publishing Company, 2012).

## **BAB IX**

### **KONFLIK DALAM ORGANISASI**

#### **A. Tujuan Pembelajaran**

1. Mahasiswa mampu memahami faktor penyebab terjadinya konflik dalam organisasi pelayanan kesehatan
2. Mahasiswa mampu memahami proses terjadinya konflik.
3. Mahasiswa mampu memahami tatacara penyelesaian konflik

#### **B. Definisi Konlik**

Konflik adalah ketidak sesuaian paham antara dua anggota atau lebih yang timbul karena fakta bahwa mereka harus membagi dalam mendapatkan sumber daya yang langka atau aktivitas pekerjaan atau karena fakta bahwa mereka memiliki status – status, tujuan – tujuan, nilai – nilai, atau persepsi yang berbeda. (Menurut James,A.F stroner, dan Charles Wanker)

Gareth R. Jones mendefinisikan konflik organisasi sebagai “perbenturan yang muncul kala perilaku mencapai tujuan tertentu yang ditunjukkan suatu kelompok dirintangi atau

digagalkan oleh tujuan kelompok lain.”[1] Karena tujuan, pilihan, dan kepentingan kelompok-kelompok pemangku kepentingan (stake holder) di dalam organisasi berbeda maka konflik adalah suatu yang tidak terelakkan di setiap organisasi.

Kendati konflik kerap dipandang negatif, sama halnya dengan politik, tetapi Jones beranggapan bahwa beberapa jenis konflik justru mampu memberi kontribusi terhadap peningkatan efektivitas organisasi. Alasan Jones bahwa konflik punya kontribusi positif karena ia mengungkap kelemahan suatu organisasi sehingga membuka jalan dalam upaya mengatasinya. Dengan demikian, konflik membimbing pada proses pembelajaran dan perubahan organisasi

M. Aflazur Rahim mendefinisikan konflik organisasi sebagai “proses interaktif yang termanifestasi dalam hal-hal seperti ketidakcocokan, ketidaksetujuan, atau kejanggalan baik di intra individu maupun inter entitas sosial seperti individu, kelompok, ataupun organisasi. Rahim menyebut konflik sebagai proses interaktif bukan dengan maksud hendak membatasi kemungkinan konflik di dalam diri individu, karena seringkali seseorang mengalami konflik dengan dirinya sendiri.

Kurt T. Dirks and Judi McLean Parks mendefinisikan konflik organisasi sebagai “... interaksi antarentitas yang saling bergantung, yang menganggap adanya pertentangan sasaran,

niat, atau nilai, sehingga menganggap entitas lainnya sebagai pengganggu potensial atas upaya mereka merealisasikan sasaran ini. Sehubungan dengan definisi ini, Dirks and Parks menyebutkan tiga konsep konflik yang muncul, yaitu: interaksi, kesalingtergantungan, dan sasaran yang tidak cocok. Mereka juga menggariskan entitas bukan orang, karena konflik kerap melibatkan tidak hanya orang tetapi juga kelompok, tim, divisi, departemen, dan organisasi-organisasi bisnis.

Ricky W. Griffin and Gregory Moorhead mendefinisikan konflik organisasi sebagai “ ... proses yang muncul dari interaksi dua pihak, bahwa mereka bekerja secara berseberangan satu sama lain dengan cara-cara yang berakibat pada perasaan tidak nyaman dan atau permusuhan. Griffin and Moorheas menekankan bahwa konflik adalah sebuah proses, bukan peristiwa yang berdiri sendiri. Sebagai proses, konflik terus berlangsung dari waktu ke waktu. Keduanya juga menekankan bahwa pihak-pihak yang terlibat harus mengakui bahwa proses perseberangan kepentingan sebagai eksis. Terakhir, situasi ketidaknyamanan dan permusuhan juga harus nyata agar konflik dapat dikatakan ada.

Ian Brooks mendefinisikan konflik organisasi sebagai “ ...menjadi jelas kala sekurangnya satu pihak menganggap bahwa konflik ada dan di mana kepentingan pihak tersebut

mengalami penurunan kemungkinan untuk dipenuhi. Konflik hadir antar individu (kendati Brooks mempersyaratkan satu saja individu mengalaminya agar dapat disebut situasi konflik), kelompok, atau departemen. Konflik pun dapat terjadi di antara mereka yang punya tugas wewenang berbeda bahkan kolega-kolega kerja mereka sendiri.

Penyebab Terjadinya konflik diantaranya disebabkan oleh:

- a. Masalah fundamental dalam sebuah organisasi (kekuatan, saran, uang dan penghargaan).
- b. Keharusan berbagai sumber daya
- c. Alasan fakta atau bukti tidak sesuai dengan sumber daya yang di dapatkan
- d. Tujuan utama organisasi tidak tercapai atau ada indikasi gagal
- e. Perbedaan nilai – nilai tujuan dan persepsi

### **C. Kategori Konflik**

Menurut James A.F. Stoner dan Charles Wankel dikenal ada lima jenis konflik yaitu konflik intrapersonal, konflik interpersonal, konflik antar individu dan kelompok, konflik antar kelompok dan konflik antar organisasi.

#### **1. Konflik Intrapersonal**

Konflik intrapersonal adalah konflik seseorang dengan dirinya sendiri. Konflik terjadi bila pada waktu yang sama seseorang memiliki dua keinginan yang tidak mungkin dipenuhi sekaligus. Sebagaimana diketahui bahwa dalam diri seseorang itu biasanya terdapat hal-hal sebagai berikut:

- a. Sejumlah kebutuhan-kebutuhan dan peranan-peranan yang bersaing
- b. Beraneka macam cara yang berbeda yang mendorong peranan-peranan dan kebutuhan-kebutuhan itu terlahirkan.
- c. Banyaknya bentuk halangan-halangan yang bisa terjadi di antara dorongan dan tujuan.
- d. Terdapatnya baik aspek yang positif maupun negatif yang menghalangi tujuan-tujuan yang diinginkan.

Hal-hal di atas dalam proses adaptasi seseorang terhadap lingkungannya acapkali menimbulkan konflik. Kalau konflik dibiarkan maka akan menimbulkan keadaan yang tidak menyenangkan.

Ada tiga macam bentuk konflik intrapersonal yaitu :

- a. Konflik pendekatan-pendekatan, contohnya orang yang dihadapkan pada dua pilihan yang sama-sama menarik.

- b. Konflik pendekatan – penghindaran, contohnya orang yang dihadapkan pada dua pilihan yang sama menyulitkan.
  - c. Konflik penghindaran-penghindaran, contohnya orang yang dihadapkan pada satu hal yang mempunyai nilai positif dan negatif sekaligus.
2. Konflik Interpersonal
- Konflik Interpersonal adalah pertentangan antar seseorang dengan orang lain karena pertentangan kepentingan atau keinginan. Hal ini sering terjadi antara dua orang yang berbeda status, jabatan, bidang kerja dan lain-lain.
- Konflik interpersonal ini merupakan suatu dinamika yang amat penting dalam perilaku organisasi. Karena konflik semacam ini akan melibatkan beberapa peranan dari beberapa anggota organisasi yang tidak bisa tidak akan mempengaruhi proses pencapaian tujuan organisasi tersebut.
3. Konflik antar individu-individu dan kelompok-kelompok
- Hal ini seringkali berhubungan dengan cara individu menghadapi tekanan-tekanan untuk mencapai konformitas, yang ditekankan kepada mereka oleh kelompok kerja mereka. Sebagai contoh dapat dikatakan

bahwa seseorang individu dapat dihukum oleh kelompok kerjanya karena ia tidak dapat mencapai norma-norma produktivitas kelompok dimana ia berada.

4. Konflik antara kelompok dalam organisasi yang sama  
Konflik ini merupakan tipe konflik yang banyak terjadi di dalam organisasi-organisasi. Konflik antar lini dan staf, pekerja dan pekerja – manajemen merupakan dua macam bidang konflik antar kelompok.
5. Konflik antara organisasi  
Contoh seperti di bidang ekonomi dimana Amerika Serikat dan negara-negara lain dianggap sebagai bentuk konflik, dan konflik ini biasanya disebut dengan persaingan. Konflik ini berdasarkan pengalaman ternyata telah menyebabkan timbulnya pengembangan produk-produk baru, teknologi baru dan servis baru, harga lebih rendah dan pemanfaatan sumber daya secara lebih efisien.

#### **D. Proses Konflik**

1. Tahap I Potensi Oposisi dan Ketidakcocokan  
Kondisi yang menciptakan terjadinya konflik meskipun kondisi tersebut tidak mengarah langsung ke konflik. Kondisi ini antara lain disebabkan oleh :

- a. Komunikasi yg kurang baik dalam organisasi sehingga menimbulkan ketidaknyamanan antar anggota organisasi.
  - b. Struktur Tuntutan pekerjaan menyebabkan ketidaknyamanan antar anggota organisasi
  - c. Variabel PribadiKetidaksukaan pribadi atas individu lain
2. Tahap II Kognisi dan Personalisasi
- Apabila pada tahap I muncul kondisi yang negatif, maka pada tahap ini kondisi tersebut didefinisikan, sesuai persepsi pihak yang berkonflik.
- a. Konflik yang dipersepsikan : kesadaran satu pihak atau lebih atas adanya konflik yang menciptakan peluang terjadinya konflik
  - b. Konflik yang dirasakan : keterlibatan emosional saat konflik yang menciptakan kecemasan, ketegangan, frustrasi, atau kekerasan.
3. Tahap III Maksud
- Keputusan u/ bertindak dgn cara tertentu
- a. Persaingan : keinginan memuaskan kepentingan seseorang, tidak mempedulikan dampak pada pihak lain dalam konflik tersebut.

- b. Kolaborasi : situasi yg di dalamnya pihak2 yg berkonflik sepenuhnya saling memuaskan kepentingan semua pihak.
  - c. Penghindaran : keinginan menarik diri dari konflik
  - d. Akomodasi : kesediaan satu pihak dlm konflik u/ memperlakukan kepentingan pesaing di atas kepentingannya sendiri.
  - e. Kompromi : satu situasi yg di dalamnya masing-masing pihak yang berkonflik bersedia mengorbankan sesuatu.
4. Tahap IV Perilaku
- Pada tahap ini konflik tampak nyata, mencakup pernyataan, tindakan dan reaksi yg dibuat pihak2 yg berkonflik.
5. Tahap V Hasil
- Pada tahap ini konflik dapat ditentukan apakah merupakan Konflik Fungsional atau Konflik Disfungsional.

## **E. Metode Penyelesaian Konflik**

### **a. Accomodation (akomodasi)**

Sikap mengikuti keinginan pihak lain dan meratakan perbedaan – perbedaan agar konflik lebih cepat selesai demi memperhatikan kerja sama.

### **b. Pressing (menekan)**

Sikap tidak memiliki kecenderungan pada salah satu pihak. Dengan strategi ini seorang dapat mempengaruhi pendapat atau sikap orang lain.

### **c. Avoidance (menghindari)**

Sikap menghindari terlebih dahulu dan kemudian masalah yang timbul di selesaikan dengan efektif pada saat setelah pihak yang terlibat menjadi tenang. Konflik yang terjadi tidak memiliki kekuatan secara sosial, ekonomi dan emosional.

### **d. Konfrontasi**

Pihak yang berkonflik menyatukan pandangan mereka masing – masing secara langsung kepada pihak lain.

### **e. Konsensus**

Pihak yang berkonflik bertemu untuk menemukan solusi

### **f. Penetapan tujuan – tujuan super ordinat**

Jika tujuan tingkat yang lebih tinggi di setujui semua pihak juga mencakup tujuan yang lebih rendah dari

pihak yang bertentangan tidak hanya menyelesaikan konflik, tetapi juga membantu memperluas kerja sama kelompok.

#### **F. Peran Pimpinan Dalam Penyelesaian Konflik**

1. Pemimpin perlu menganalisa jumlah dan tipe konflik yang terjadi dalam organisasi sehingga bisa fokus mengatasinya.
2. Manajer kesehatan seharusnya mengevaluasi setiap level konflik yang terjadi dan melihat apakah organisasinya kuat dalam menghadapi konflik.
3. Ketika manajer terlibat konflik seharusnya berfikir eksplisit tentang sejauh mana perhatian mereka terhadap organisasi. Ini menjadi salah satu kunci untuk menentukan strategi pengelolaan konflik.
4. Dalam negosiasi, manajer perlu menentukan dan mengidentifikasi isu yang pasti akan dinegosiasikan.
5. Manajer seharusnya hati-hati menentukan apakah sikap dalam negosiasi telah memenuhi standar norma sebelum bernegosiasi.
6. Manajer seharusnya tidak terlalu tertekan dalam mempersiapkan sebuah negosiasi.

7. Jika seorang manajer melibatkan pihak ketiga dalam penanganan konflik mereka harus mengontrol proses dan hasil dari perdebatan/diskusi.

## **G. Ringkasan**

Konflik adalah ketidaksesuaian paham antara dua anggota atau lebih yang timbul karena fakta bahwa mereka harus membagi dalam mendapatkan sumber daya yang langka atau aktivitas pekerjaan atau karena fakta bahwa mereka mempunyai status-status, tujuan-tujuan, nilai-nilai atau persepsi yang berbeda. Penyebab terjadinya konflik disebabkan oleh masalah fundamental yang disebabkan organisasi, keharusan berbagai sumber daya, alasan fakta atau bukti tidak sesuai dengan sumberdaya yang diharapkan, tujuan utama organisasi tidak tercapai atau ada indikasi gagal, perbedaan nilai-nilai tujuan dan persepsi. Proses konflik terbagi menjadi lima tahap meliputi tahap I potensi oposisi dan ketidakcocokan, tahap II kognisi dan personalisasi, tahap III maksud, tahap IV perilaku dan tahap V hasil. Metode penyelesaian konflik meliputi accommodation, pressing, avoidance, konfrontasi, consensus, dan Penetapan tujuan – tujuan super ordinat

## **H. EVALUASI**

1. Jelaskan faktor-faktor penyebab terjadinya konflik dalam organisasi pelayanan kesehatan!
2. Jelaskan proses terjadinya konflik.dalam organisasi pelayanan kesehatan!
3. Jelaskan tatacara penyelesaian konflik dalam organisasi pelayanan kesehatan

## DAFTAR PUSTAKA

Satrianegara M fais, & siti saleha.2009."Buku Aajar Organisasi Dan Manajemen Pelayanan Kesehatan Serta Kebidanan". Jakarta.salemba medika.

Swanburg,Russel C.2000."Pengantar Kepemimpinan dan Manajemen Keperawatan".Jakarta:EGC

Suarli,Yanyan."Manajemen Keperawatan dengan Pendekatan Praktis".Jakarta:Erlangga

<http://rinoan.staff.uns.ac.id/files/2009/06/konflik-negosiasi-v-1.pdf>

## **BAB X**

### **PELAYANAN PUBLIK DI DAERAH**

#### **A. Tujuan Pembelajaran**

1. Mahasiswa memahami konsep pelayanan public.
2. Mahasiswa mampu memahami manfaat penerapan standar pelayanan minimal.
3. Mahasiswa memahami prinsip-prinsip pelayanan public
4. Mahasiswa memahami indicator kepuasan masyarakat

#### **B. Konsep Pelayanan Publik**

Dalam konteks pelayanan publik didaerah, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah ditujukan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, kesejahteraan rakyat dan pemberdayaan masyarakat. Karena itu pemerintah daerah harus menyediakan pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Pelayanan Minimum akan menjadi acuan dalam menilai kinerja pelayanan publik, yakni kualitas dan kuantitas suatu pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah.

Penerapan Standar Pelayanan Minimum (SPM) akan memiliki manfaat sebagai berikut :

- a. Dengan SPM akan lebih terjamin penyediaan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat.
- b. SPM akan bermanfaat untuk menentukan Standar Analisis Biaya(SAB) yang sangat dibutuhkan pemerintah daerah untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan publik.
- c. SPM akan menjadi landasan dalam penentuan perimbangan keuangan yang lebih adil dan transparan (baik DAU maupun DAK).
- d. SPM akan dapat dijadikan dasar dalam menentukan anggaran kinerja dan membantu pemerintah daerah dalam melakukan alokasi anggaran yang lebih berimbang.
- e. SPM akan dapat membantu penilaian kinerja (LPJ) Kepala Daerah secara lebih akurat dan terukur sehingga mengurangi kesewenang-wenangan dalam menilai kinerja pemerintah daerah.
- f. SPM akan dapat menjadi alat untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah kepada masyarakat, karena masyarakat akan dapat melihat keterkaitan

antara pembiayaan dengan pelayanan publik yang dapat disediakan pemerintah daerah.

- g. SPM akan menjadi argumen dalam melakukan rasionalisasi kelembagaan pemerintah daerah, kualifikasi pegawai, serta korelasinya dengan pelayanan masyarakat.

Undang – Undang Nomor 25 tahun 2009 menjelaskan bahwa pelayanan public adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warganegara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Adapun berdasarkan status keterlibatannya dengan pihak yang melayani terdapat 2 (dua) golongan pelanggan ( Barata, 2003:11-13),yaitu:

- a. Pelanggan internal, yaitu orang-orang yang terlibat dalam proses penyediaan jasa atau proses produksi barang, sejak dari perencanaan, penciptaan jasa atau pembuatan barang, sampai dengan pemasaran barang, penjualan dan pengadministrasiannya. Dan

- b. Pelanggan eksternal, yaitu semua orang yang berada di luar organisasi yang menerima layanan penyerahan barang atau jasa.

Di dalam Keputusan MENPAN Nomor 63 tahun 2003 disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut :

- a. Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

- b. Kejelasan

Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal:

- Persyaratan teknis dan administrasi pelayanan publik;
- Unit Kerja/ pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;
- Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran;

- c. Kepastian Waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan;

- d. Akurasi  
Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.
- e. Keamanan  
Proses dan produk pelayanan public memberikan rasa aman dan kepastian hukum;
- f. Tanggung jawab  
Pimpinan penyelenggara pelayanan public atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g. Kelengkapan sarana dan prasana Tersediannya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika);
- h. Kemudahan Akses  
Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika;
- i. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas;

j. Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat, adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti misalnya rumah sakit swasta, PTS, perusahaan pengangkutan milik swasta.
2. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik. Yang dapat dibedakan lagi menjadi :
  - a) Yang bersifat primer, adalah semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh

pemerintah yang di dalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna/klien mau tidak mau harus memanfaatkannya. Misalnya adalah pelayanan di kantor imigrasi, pelayanan penjara dan pelayanan perizinan.

- b) Yang bersifat sekunder, adalah segala bentuk penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang di dalamnya pengguna/klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan.

Ada lima karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan ketiga jenis penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, yaitu:

1. Adaptabilitas layanan

Derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.

2. Posisi tawar pengguna/klien

Semakin tinggi posisi tawar pengguna/klien, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik.

3. Type pasar

Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna/klien.

4. Locus control

Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna ataupun penyelenggara pelayanan.

5. Sifat pelayanan

Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.

**C. Tingkat Kepuasan Pelayanan Publik Pada Puskesmas**

1. Analisis Indikator Kepuasan Masyarakat

- a. Prosedur Pelayanan
- b. Persyaratan Pelayanan
- c. Kejelasan Petugas Pelayanan
- d. Kedisiplinan Petugas Pelayanan
- e. Tanggung Jawab Petugas Pelayanan
- f. Kemampuan Petugas Pelayanan
- g. Kecepatan Pelayanan
- h. Keadilan Mendapatkan Pelayanan
- i. Kesopanan dan Keramahan Petugas

- j. Kewajaran Biaya Pelayanan
  - k. Kepastian Biaya Pelayanan
  - l. Kepastian Jadwal Pelayanan
  - m. Kenyamanan Lingkungan
  - n. Keamanan Pelayanan
2. Analisis Tingkat Kesesuaian Secara Keseluruhan
  3. Analisis Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM)

#### **D. Penerapan Kebijakan Pelayanan Publik Bagi Masyarakat Dengan Kebutuhan Khusus**

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak padatataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak.

kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang di jalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam Negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang maupun jasa publik yang

pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak (Wikipedia, 2008).

Untuk mewujudkan keinginan tersebut dan menjadikan kebijakan tersebut efektif, maka diperlukan sedikitnya tiga hal:

- 1) Adanya perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan sehinggadapat diketahui publik apa yang telah diputuskan;
- 2) Kebijakan ini harus jelas struktur pelaksana dan pembiayaannya; dan
- 3) Adanya kontrol publik, yakni mekanisme yang memungkinkan public mengetahui apakah kebijakan ini dalam pelaksanaannya mengalamipenyimpangan atau tidak (Wikipedia, 2008).

Masalah yang masih dihadapi dalam kaitannya dengan pelayanan sosial bagi penyandang cacat adalah:

- Belum tersedianya data yang akurat dan terkini tentang karakteristik kehidupan dan penghidupan berbagai jenis penyandang cacat.
- Belum memadainya jumlah dan kualitas tenaga spesialis untuk berbagai jeniskecacatan.

- Terbatasnya sarana pelayanan sosial dan kesehatan serta pelayanan lainnya yang dibutuhkan oleh penyandang cacat, termasuk aksesibilitas terhadap pelayanan umum yang dapat mempermudah kehidupan penyandang cacat.
- Terbatasnya lapangan kerja bagi mereka (Depsos, 2003).

Pelayanan sosial bagi penyandang cacat yang dilakukan Depsos meliputi:

- Pelayanan sosial di rumah (home care services) untuk konseling perlakuan dalam situasi rumah, terapi fisik, diagnosis dan perantara untuk penempatan dalam institusi sekolah, rujukan pelayanan rehabilitasi sosial, lapangan kerja, pelayanan alat bantu khusus bagi penyandang cacat dan aktivitas waktu luang.
- Pelayanan rehabilitasi dan dukungan untuk melaksanakan kehidupan secara mandiri, meliputi usaha bimbingan fisik, mental, motorik dan mobilitas, terapi sikap dan perilaku.
- Jaminan perlindungan dan aksesibilitas terhadap pelayanan publik.
- Bimbingan terapi kerja, praktek belajar kerja serta pemberian bantuan usaha ekonomis produktif secara

kelompok usaha bersama (KUBE) serta pengembangan budaya kewirausahaan.

- Standardisasi pelayanan sosial.
- Pengembangan sistem rujukan, advokasi dan pemberian kuota pekerjaan, serta bimbingan resosialisasi dan penyaluran dengan mendayugunakanmekanisme Unit Pelayanan Sosial Keliling (UPSK), Loka Bina Karya (LBK),Rehabilitasi Berbasis Masyarakat (RBM) dan Pusat Pelatihan KeterampilanKerja Penyandang Cacat serta lembaga pelayanan sosial lainnya.
- Selain itu, untuk meningkatkan apreasi masyarakat terhadap hak asasipenyandang cacat dilakukan penyuluhan dan peningkatan sensitivitas masyarakat terhadap kehidupan penyandang cacat, advokasi dan perbaikankurikulum lembaga-lembaga pendidikan dan latihan (Depsos, 2003).

Pelayanan sosial bagi lanjut usia

Isu-isu lain yang terkait dengan kelanjut usiaan antara lain adalah:

- Belum adanya data lanjut usia yang akurat.
- Masih terjadinya duplikasi pelaksanaan program pelayanan sosial.

- Jumlah lembaga pelayanan sosial lanjut usia tidak sebanding dengan jumlah dan kompleksitas permasalahan lanjut usia.
- Kurangnya informasi mengenai program dan pelayanan sosial kepadamasyarakat.
- Penyediaan aksesibilitas lanjut usia pada prasarana dan sarana umum masih sangat terbatas (Depsos, 2008).

Pelayanan sosial bagi lanjut usia yang dilakukan Depsos meliputi tiga sistem (Depsos, 2008):

- 1) Pelayanan sosial dalam panti (institutional-based services):
  - Pelayanan sosial reguler dalam Panti Sosial Tresna Wredha (PSTW) di 243 panti untuk memenuhi kebutuhan hidup 11.416 lansia secara arif.
  - Pelayanan harian (daycare services). Pelayanan sosial yang disediakan bagi lanjut usia yang bersifat sementara, dilaksanakan pada siang hari pada waktu tertentu.
  - Pelayanan subsidi silang.

2) Pelayanan sosial luar panti (community-based services):

- Home Care. Pelayanan sosial bagi lanjut usia yang tidak potensial yang berada di lingkungan keluarganya. Misalnya, pemberian bantuan pangan, bantuan kebersihan, perawatan kesehatan, pendampingan, rekreasi, konseling dan rujukan. Pada tahun 2008 tercatat 5.812 lanjut usia yang menerima pelayanan ini di 33 provinsi.
- Foster Care. Pelayanan sosial bagi lanjut usia terlantar melalui keluarga orang lain.
- Jaminan sosial yang berupa tunjangan uang sebesar Rp. 300.000 per orang per bulan. Pelayanan ini telah dilakukan sejak tahun 2006 di 6 provinsi terhadap 2.500 lanjut usia. Pada tahun 2007 diterapkan di 10 provinsi terhadap 3.500 lanjut usia. Pada tahun 2008, lanjut usia yang menerima pelayanan ini menjadi 10.000 orang yang tersebar di 15 provinsi.
- Pemberdayaan lanjut usia potensial melalui Usaha Ekonomi Produktif (UEP) dan Kelompok Usaha Bersama (KUBE). Di 33 provinsi,

UEPmenjangkau 14.218 orang dan KUBE menjangkau 6.320 orang.

- Pelayanan sosial masyarakat yang dilakukan melalui Pusat SantunanKeluarga (PUSAKA) dan Karang Lansia. Misalnya, di DKI Jakarta8terdapat 115 PUSAKA dan 53 Karang Lansia yang melayani 5.615orang.

### 3) Pelayanan terobosan (uji coba):

- Uji coba pelayanan harian lanjut usia di 5 lokasi, yaitu di PSTW BudhiDharma Bekasi, Karang Wredha Yudistira Sidoarjo, PSTW PuspaKarma Mataram, Medan dan Kupang.
- Uji coba Trauma Center Lanjut Usia di 5 lokasi, yaitu DKI Jakarta,Jawa Barat, Yogyakarta, NTB, dan Makassar.
- Uji coba Home Care di 6 lokasi, yaitu di DKI Jakarta, Jawa Barat,Jawa Tengah, Nanggro Aceh Darussalam, dan Kalimantan Selatan.
- Pelayanan dukungan di bidang kesehatan (seperti Puskesmas SantunLansia dan Pengobatan Gratis/Kartu Gakin/JKM), ketenagakerjaan(penyiapan Pra Lansia

memasuki lanjut usia), dan transportasi (reduksitiket bagi lanjut usia).

### **E. Tatalaksana Dan Model Pelayanan Publik**

Brigman dan Davis (dalam Agustino Leo, 2005 ) kebijakan public pada umumnya mengandung pengertian mengenai “apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Menurut James Anderson ( dalam Winarto Budi, 2012) kebijakan public adalah merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang actor atau sejumlah actor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan.

Menurut Nugroho (2006), model-model dalam pembuatan public policy disusun dalam urutan sebagai berikut diantaranya terdapat Sembilan model kebijakan yaitu Model kelembagaan (institutional), model proses(process), model kelompok(group), model elit(elite), model rasional(rational), model intremental(intremental), model teori permainan(game theory), model pilihan public, model system(system).

Selanjutnya Suharto ( 2005) berkenaan dengan pelaksanaan implementasi kebijakan. Model kebijakan dapat dikelompokkan menjadi 4 kategori yaitu :

a) Berdasarkan pelaksanaannya

Adalah model kebijakan indikatif, kebijakan yang mengupayakan kesamaan visi dan aspirasi seluruh masyarakat. Pemerintah hanya menentukan sasaran kebijakan secara garis besar. Sedangkan pelaksanaannya dilakukan sepenuhnya oleh masyarakat atau badan-badan cakupannya.

b) Berdasarkan ruang lingkupnya

Model kebijakan universitas, di mana kebijakan ini diarahkan untuk mengatur dan memenuhi kebutuhan pelayanan social warga masyarakat secara menyeluruh

c) Berdasarkan berkelanjutannya

Adalah model institusional atau antisipatif yang sama kebijakan yang diambil merupakan pelayanan yang bersifat ajeg, melembaga dan berkesinambungan.

d) Berdasarkan jenis permasalahan atau sasaaran

Yaitu merupakan model komprehensif dimana bentuk kebijakan yang diambil tidak bersifat spesifik dan parsial, beberapa masalah yang terkait diatur dan dirumuskan secara rerintegrasi dalam satu form.

Menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (dala Agustino Leo, 2006) implementasi kebijakan public adalah

pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Sedangkan menurut Meter dan Hort (dalam Kurniawan 2005) mengatakan bahwa implementasikan sangat dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan perubahan dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur implementasi.

## **F. Ringkasan**

Dalam konteks pelayanan publik di daerah, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah ditujukan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, kesejahteraan rakyat dan pemberdayaan masyarakat.

Penetapan standar minimum memiliki manfaat yaitu penyediaan pelayanan publik lebih terjamin, dapat menentukan Standar Analisis Biaya (SAB), menjadi landasan dalam penentuan perimbangan keuangan (baik DAU maupun DAK), menjadi dasar dalam menentukan anggaran kinerja, membantu penilaian kinerja (LPJ) kepala daerah, menjadi alat untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah kepada masyarakat, menjadi argument dalam melakukan rasionalisasi

kekembagaan pemerintah daerah ,kualifikasi pegawai, serta korelasinya dengan pelayanan masyarakat.

Berdasarkan Keputusan MENPAN No 63 tahun 2003 penyelenggara pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip yaitu kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggung jawab, kelengkapan sarana dan prasarana kerja, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan, keramahan dan kenyamanan.

Indikator kepuasan masyarakat meliputi prosedur pelayanan, persyaratan pelayanan, kejelasan petugas pelayanan, kedisiplinan petugas pelayanan, tanggung jawab petugas pelayanan, kemampuan petugas pelayanan, kecepatan pelayanan, keadilan mendapatkan pelayanan, kesopanan dan keramahan petugas.

## **G. Evaluasi**

1. Jelaskan konsep pelayanan public!
2. Jelaskan manfaat penerapan standar pelayanan minimal!
3. Sebutkan dan jelaskan prinsip-prinsip pelayanan public!
4. Jelaskan indikator kepuasan masyarakat

## DAFTAR PUSTAKA

Gerson, Richard F., 2002, *Mengukur Kepuasan Pelanggan*, Terjemahan, PPM, Jakarta.

Agustino, Leo. 2008, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung, Alfabeta.

Subarsono, AG. 2011, *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Azwar, Asrul. 1996, *Menjaga Mutu Pelayanan Kesehatan*. Jakarta, Pustaka Sinar

Departemen sosial RI, 2003, *Pedoman Umum Program Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial*, Jakarta.

Atep, Barata., 2003. *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Gramedia, Jakarta.

Wikipedia,2008, Pelayanan Publik,  
[http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan\\_publik](http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan_publik)  
(diakses 6 Oktober)

Atep, Barata., 2003. *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Gramedia, Jakarta.

## **BAB XI**

### **PELAYANAN KESEHATAN DASAR**

#### **A. Tujuan Pembelajaran**

1. Mahasiswa mampu menjelaskan fungsi Puskesmas sebagai pemberi pelayanan tingkat kecamatan.
2. Mahasiswa mampu menjelaskan tanggung jawab Puskesmas sebagai pemberi pelayanan tingkat dasar
3. Mahasiswa mampu menjelaskan penerapan fungsi manajemen ditingkat Puskesmas

#### **B. Pengertian Puskesmas**

Pengertian pelayanan kesehatan banyak macamnya. Menurut pendapat Levey dan Loomba (1973), Pelayanan kesehatan adalah setiap upaya yang diselenggarakan sendiri atau secara bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan menyembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan perorangan, keluarga, kelompok dan masyarakat.

Menurut DepKes RI (2004), Puskesmas adalah unit pelaksana teknis Dinas Kesehatan Kabupaten atau Kota

yang bertanggung jawab menyelenggarakan pembangunan kesehatan di suatu wilayah kesehatan.

#### 1. Unit Pelaksana Teknis

Sebagai Unit Pelaksana Teknis Dinas Kesehatan kabupaten / kota (UPTD), Puskesmas berperan menyelenggarakan sebagian dari tugas teknis operasional dinas kesehatan kabupaten/kota dan merupakan unit pelaksana tingkat pertama serta ujung tombak pembangunan kesehatan di Indonesia.

#### 2. Pembangunan Kesehatan

Pembangunan kesehatan adalah penyelenggaraan upaya kesehatan oleh Bangsa Indonesia untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang, agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang optimal.

#### 3. Pertanggung jawaban Penyelenggaraan

Penanggung jawab utama penyelenggaraan seluruh upaya pembangunan kesehatan di wilayah kabupaten / kota adalah dinas kesehatan kabupaten / kota, sedangkan puskesmas bertanggung jawab hanya untuk sebagian upaya pembangunan kesehatan yang dibebankan oleh dinas kesehatan kabupaten / kota sesuai dengan kemampuannya.

#### 4. Wilayah Kerja

Secara Nasional standar wilayah kerja puskesmas adalah satu Kecamatan, tetapi apabila di satu Kecamatan terdapat lebih dari satu puskesmas, maka tanggung jawab wilayah kerja dibagi antar puskesmas, dengan memperhatikan keutuhan konsep wilayah (desa/kelurahan atau RW). Masing-masing puskesmas tersebut secara operasional bertanggung jawab langsung kepada Dinas Kesehatan kabupaten/kota.

#### Program pokok puskesmas

Untuk dapat memberi pelayanan kesehatan secara menyeluruh (comprehensive health care services) kepada seluruh masyarakat di seluruh wilayahnya, puskesmas menjalankan beberapa usaha pokok (basic health care services, atau public health essential) yang meliputi program kesehatan ibu dan anak, keluarga berencana, pemberantasan penyakit menular, peningkatan gizi, kesehatan lingkungan, pengobatan, penyuluhan kesehatan masyarakat, laboratorium kesehatan sekolah, perawatan kesehatan masyarakat, kesehatan jiwa kesehatan gigi

### **C. Fungsi Pelayanan Di Puskesmas**

Puskemas sebagai penyedia pelayanan kesehatan ditingkat Kecamatan mempunyai 3 ( tiga ) fungsi yaitu :

- a. Pusat penggerak pembangunan berwawasan kesehatan  
Puskesmas selalu berupaya menggerakkan dan memantau penyelenggaraan pembangunan lintas sektor termasuk oleh masyarakat dan dunia usaha di wilayah kerjanya, sehingga berwawasan serta mendukung pembangunan kesehatan. Di samping itu aktif memantau dan melaporkan dampak kesehatan dari penyelenggaraan setiap pembangunan di wilayah kerjanya. Khusus untuk pembangunan kesehatan, upaya yang dilakukan puskesmas adalah mengutamakan pemeliharaan kesehatan dan pencegahan penyakit tanpa mengabaikan penyembuhan penyakit dan pemulihan kesehatan.
- b. Pusat pemberdayaan masyarakat  
Puskesmas selalu berupaya agar perorangan terutama pemuka masyarakat, keluarga dan masyarakat termasuk dunia usaha memiliki kesadaran, kemauan dan kemampuan melayani diri sendiri dan masyarakat untuk hidup sehat, berperan aktif dalam memperjuangkan kepentingan kesehatan termasuk sumber pembiayaannya, serta ikut

menetap, menyelenggarakan dan memantau pelaksanaan program kesehatan. Pemberdayaan perorangan, keluarga dan masyarakat ini diselenggarakan dengan memperhatikan kondisi dan situasi, khususnya social budaya masyarakat setempat.

- c. Pusat strata pelayanan kesehatan strata pertama Puskesmas bertanggung jawab menyelenggarakan pelayanan kesehatan tingkat pertama secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan.

Pelayanan kesehatan tingkat pertama yang menjadi tanggung jawab puskesmas meliputi:

- 1) Pelayanan kesehatan perorangan Pelayanan kesehatan perorangan adalah pelayanan yang bersifat pribadi dengan tujuan utama menyembuhkan penyakit dan pemulihan kesehatan perorangan, tanpa mengabaikan pemeliharaan kesehatan dan pencegahan penyakit. Pelayanan perorangan tersebut adalah rawat jalan dan untuk puskesmas tertentu di tambahkan dengan rawat inap.
- 2) Pelayanan kesehatan masyarakat Pelayanan kesehatan masyarakat adalah pelayanan yang bersifat publik dengan tujuan utama memelihara dan meningkatkan kesehatan serta mencegah penyakit tanpa

mengabaikan penyembuhan penyakit dan pemulihan kesehatan. Pelayanan kesehatan masyarakat tersebut antara lain promosi kesehatan, pemberantasan penyakit, penyehatan lingkungan, perbaikan gizi, peningkatan kesehatan keluarga, keluarga berencana, kesehatan jiwa masyarakat serta berbagai program kesehatan masyarakat lainnya.

#### **D. Struktur Organisasi Puskesmas**

Menurut keputusan menteri kesehatan Republik Indonesia nomor 128/MenKes/RI/SK/II/2004, struktur organisasi puskesmas tergantung dari kegiatan dan beban tugas masing-masing puskesmas. Penyusunan struktur organisasi puskesmas di satu kabupaten / kota dilakukan oleh Dinas Kesehatan kabupaten/kota, sedangkan penetapannya dilakukan dengan peraturan daerah. Sebagai acuan dapat dipergunakan pola struktur organisasi puskesmas sebagai berikut :

1. Kepala puskesmas
2. Unit tata usaha yang bertanggung jawab membantu kepala puskesmas dalam pengelolaan: a) Data dan informasi, b) Perencanaan dan penilaian, c) Keuangan, d) Umum dan kepegawaian

3. Unit pelaksana teknis fungsional puskesmas Upaya kesehatan masyarakat, termasuk pembinaan terhadap UKBM, dan Upaya kesehatan perorangan.
4. Jaringan pelayanan puskesmas Unit puskesmas pembantu, Unit puskesmas keliling, dan polides.

### **E. Manajemen Pelayanan Puskesmas**

Untuk terselenggaranya berbagai upaya kesehatan perorangan dan upaya kesehatan masyarakat yang sesuai dengan azas penyelenggaraan Puskesmas perlu ditunjang oleh manajemen Pelayanan Puskesmas yang baik. Manajemen Pelayanan Puskesmas adalah rangkaian kegiatan yang bekerja secara sistematis untuk menghasilkan luaran Puskesmas yang efektif dan efisien. Rangkaian kegiatan sistematis yang dilaksanakan oleh Puskesmas akan membentuk fungsi-fungsi manajemen.

Berikut beberapa model manajemen dan fungsi penjabarannya :

1. Model PIE (planning, implementation, evaluation)
2. Model POAC (planning, organizing, actuating, controlling)
3. Model P1 – P2 – P3 (perencanaan, pergerakan-pelaksanaan, pengawasan-pengendalian-penilaian)

4. Model ARRIF (analisis, rumusan, rencana, implementasi dan forum komunikasi)
5. Model ARRIME (analisis, rumusan, rencana, implementasi, monitoring, evaluasi)

Dari berbagai model manajemen tersebut sebenarnya mempunyai fungsi manajemen yang sama. Setiap puskesmas bebas menentukan model manajemen yang ingin diterapkan, namun yang terpenting mempunyai hasil sebagai berikut :

- 1) Makin banyaknya fungsi penggerak pembangunan berwawasan kesehatan, yang ditandai dengan tingginya nilai IPTS (indeks potensi tatanan sehat)
- 2) Makin baiknya fungsi pemberdayaan masyarakat dengan ditandai berkembangnya UKBM (upaya kesehatan berbasis masyarakat). Serta makin aktifnya BPP (badan penyantun puskesmas) dan BPKM (badan peduli kesehatan masyarakat) dapat dijadikan indikator meningkatnya partisipasi masyarakat setempat
- 3) Makin bagusnya pemberdayaan keluarga dengan ditandainya IPKS (indeks potensi keluarga sehat)

- 4) Makin bagusnya pelayanan kesehatan yang ditandai dengan tingginya cakupan program (baik program kesehatan dasar maupun program kesehatan pengembangan). Serta kualitas pelayanan kesehatan yang ditandai dengan tingginya kepatuhan petugas kesehatan dan makin baiknya kepuasan pasien.

## F. Fungsi Manajemen Di Puskesmas

Fungsi Manajemen Kegiatan	Fungsi Manajemen Kegiatan
Perencanaan	Perencanaan Micro planning (perencanaan tingkat Puskesmas yang dilakukan setahun sekali, unsur yang direncanakan meliputi; kebutuhan tenaga, alat dan sarana, serta penunjang lainnya). Sedangkan perencanaan obat dan alat kesehatan dilakukan setiap bulan, dengan cara mengajukan usulan ke Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota
Pengorganisasian	Pengorganisasian <ul style="list-style-type: none"> <li>• Struktur organisasi Puskesmas, dengan</li> </ul>

	<p>jabatan struktural Kepala Puskesmas, sedangkan lainnya bersifat fungsional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembagian tugas, yang berdasarkan program pokok Puskesmas, terdiri dari 12 s/d 18 program pokok, yang melibatkan tenaga perawat dan bidan.</li> <li>• Pembagian wilayah kerja, setiap petugas Puskesmas melakukan pembinaan ke desa-desa</li> </ul>
<p>Penggerakan Pelaksanaan</p>	<p>Penggerakan Pelaksanaan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokakarya mini Puskesmas, dilakukan tiap bulan dalam rangka koordinasi lintas program dan sektor</li> <li>• Adanya proses kepemimpinan § Dilakukan koordinasi secara lintas program &amp; sektor</li> <li>• Pelaksanaan program pokok puskesmas yang melibatkan seluruh staf</li> </ul>
<p>Pengawasan dan Evaluasi</p>	<p>Pengawasan dan Evaluasi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Melalui pemantauan laporan kegiatan</li> <li>• Pemantauan wilayah setempat (PWS)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Supervisi</li><li>• Rapat rutin (staff meeting)</li></ul>
--	---

### **G. Instrumen Manajemen Puskesmas**

Untuk menunjang pelaksanaan fungsi dan penyelenggaraan upayanya, Puskesmas dilengkapi dengan instrumen manajemen yang terdiri dari :

1. PTP (Perencanaan Tingkat Puskesmas) Perencanaan tingkat Puskesmas akan memberikan pandangan menyeluruh terhadap semua tugas, fungsi dan peranan yang akan dijalankan dan menjadi tuntunan dalam proses pencapaian tujuan Puskesmas secara efisien dan efektif. Perencanaan Puskesmas merupakan inti kegiatan manajemen Puskesmas, karena semua kegiatan manajemen diatur dan diarahkan oleh perencanaan. Dengan perencanaan Puskesmas, memungkinkan para pengambil keputusan dan pimpinan Puskesmas untuk menggunakan sumber daya Puskesmas secara berdaya guna dan berhasil guna. Untuk menjadikan organisasi dan manajemen

Puskesmas efektif dan berkinerja tinggi diawali dari perencanaan efektif.

2. Lokakarya mini Lokakarya Mini Puskesmas merupakan suatu pertemuan antar petugas Puskesmas dan petugas Puskesmas dengan sektor terkait (lintas sektoral) untuk meningkatkan kerjasama tim, memantau cakupan pelayanan Puskesmas serta membina peran serta masyarakat secara terpadu agar dapat meningkatkan fungsi Puskesmas.
3. PKP (Penilaian Kinerja Puskesmas) Dalam rangka pemerataan pelayanan kesehatan dan pembinaan kesehatan masyarakat telah di bangun Puskesmas. Puskesmas adalah unit pelaksana teknis dinas kesehatan kabupaten / kota yang bertanggung jawab menyelenggarakan pembangunan kesehatan di suatu wilayah kerja tertentu.

## **H. Ringkasan**

Menurut Depkes RI (2004), puskesmas adalah unit pelaksana teknis Dinas Kesehatan Kabupaten atau Kota yang bertanggung jawab menyelenggarakan pembangunan kesehatan disuatu wilayah kesehatan. Puskesmas bertanggung jawab sebagai Unit Pelaksana Teknis Dinas Kesehatan

Kabupaten/Kota (UPTD), bertanggung jawab untuk pembangunan kesehatan, bertanggung jawab penyelenggaraan upaya pembangunan kesehatan yang dibebankan oleh dinas kesehatan kabupaten/kota sesuai kemampuannya, serta bertanggung jawab terhadap wilayah kerja puskesmas yaitu satu kecamatan. Fungsi manajemen ditingkat puskesmas meliputi perencanaan, pengorganisasian, penggerakan pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi.

## **I. Evaluasi**

1. Jelaskan fungsi Puskesmas sebagai pemberi pelayanan tingkat kecamatan!
2. Jelaskan tanggung jawab puskesmas sebagai pemberi pelayanan tingkat dasar!
3. Jelaskan bagaimana penerapan fungsi manajemen ditingkat puskesmas

**DAFTAR PUSTAKA**

Abdurahman, Arifin. 1973. *Kerangka Pokok-pokok Manajemen Umum*. Jakarta: CV Haji Masagung.

Adisasmito Wiku. 2007. *Sistem Kesehatan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Azwar, Azrul. 1988. *Pengantar Administrasi Kesehatan*. Jakarta: Bina Rupa Aksara

Departemen Kesehatan RI. 2004. *Pedoman Penyelenggaraan Puskesmas di Era Desentralisasi (DRAFT)*. Jakarta: Balai Pustaka

Muninjaya. A. A., 1999. *Manajemen Kesehatan*. Jakarta: Penerbit buku Kedokteran EGC.

## **BAB XII**

### **BIROKRASI**

#### **A. Tujuan Pembelajaran**

1. Mahasiswa memahami faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku birokrasi.
2. Mahasiswa memahami unsure-unsur yang harus dipenuhi untuk mewujudkan good governance.
3. Mahasiswa memahami tipe ideal birokrasi.
4. Mahasiswa memahami upaya-upaya yang dilakukan supaya reformasi birokrasi dapat berjalan.
5. Mahasiswa memahami aktor-faktor memengaruhi kinerja pemetintah.

#### **B. Inovasi Birokrasi Dalam Pelayanan Publik**

Inovasi merupakan konsep yang relatif baru dalam literatur administrasi publik (public administration). Konsep inovasi kemudian masih belum cukup populer dalam ranah administrasi publik dan reformasi administrasi. Inovasi populer dalam bidang tersebut baru pada decade terakhir (Martin, 2007). Inovasi dengan metode kinerja birokrasi antara lain : pekerjaan dengan keahlian, menemukan cara baru dan punya keahlian, pekerjaan kelompok, pekerjaan berbasis proyek,

beragam keahlian, konsumen atau public berkuasa, dan koordinasi antar rekan kerja (Sosialismanto, 2001). Evers mengelompokkan birokrasi ke dalam 3 pola : (a) Weberisasi yang memandang birokratisasi sebagai proses rasionalisasi prosedur pemerintah dan aparat; (b) Parkinsonisasi yang melihat birokratisasi sebagai pertumbuhan atau membengkaknya jumlah pegawai negeri dan (c) Orwelisasi yang memandang birokratisasi sebagai proses memperluas kekuasaan pemerintah dengan maksud mengontrol kegiatan ekonomi dan sosial masyarakat dengan regulasi dan kalau perlu dengan paksaan (Zauhar, 2006).

Guna menanggulangi kesan buruk birokrasi seperti itu, birokrasi perlu melakukan beberapa perubahan sikap dan perilakunya antara lain :

- a) Birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat; dan menghindarkan kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan
- b) Birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani

(termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat)

- c) Birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern yakni: pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya dan ketepatan waktu.
- d) Birokrasi harus memosisikan diri sebagai fasilitator pelayan publik dari pada sebagai agen pembaharu (chang of agent ) pembangunan
- e) Birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (rigid) menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistis, inovatif, flirksibel dan responsive (Suryono, 2005)

Pelayanan umum adalah hak masyarakat dan merupakan tanggungjawab negara, guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Dari konsep tersebut, dapat dirumuskan bahwa ada hak yang dimiliki masyarakat untuk mendapat pelayanan terus menerus, secara efisien dan membayar dengan harga pantas. Selanjutnya hak tersebut harus terwujud dengan tersedianya pelayanan kepada semua lapisan masyarakat. Bahkan hak itu dapat dituntut dengan paksa secara hukum

untuk dilaksanakan. Sebaliknya pemberi pelayanan umum diberi kewenangan menjual jasa dengan mempergunakan sarana milik umum. Jadi prinsip dan hakekat pemberian kewenangan dimaksudkan untuk diabdikan demi kepentingan umum, (Sedarmayanti,1999).

Inovasi birokrasi perlu adanya integrasi di semua link, tidak hanya pada individu yang ada di dalam birokrasi tetapi system, lembaga maupun masyarakat perlu ada persamaan persepsi apakah perlu birokrasi di inovasi ataukah tidak? Pertanyaan mendasar yang perlu di lontarkan apabila akan melaksanakan inovasi birokrasi (Sosialismanto, 2001). Meskipun kesadaran perlunya inovasi birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia tampaknya makin menguat, namun kenyataannya sekarang ini yang menerapkan inovasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahannya. Dari keseluruhan jumlah pemerintah daerah yang terdiri dari 33 provinsi dan 472 Kabupaten/Kota, diperkirakan tidak lebih dari 5 % yang menonjol dalam inovasi. Pada umumnya, pemerintah daerah memberlakukan penyelenggaraan pemerintahan sebagai rutinitas,yang tidak punya targetan yang jelas khususnya dalam melayani kebutuhan masyarakat, jadi bisa di katakana birokrasi di Indonesia pada umumnya masi stagnisasi

dalam penyelenggaraan pemerintahannya (Sosialismanto, 2001).

Inovasi birokrasi bukan mustahil untuk diterapkan akan tetapi perlu adanya sinergisitas dari semua pihak. Berbagai upaya pemerintah untuk mendorong inovasi pada birokrasi melalui berbagai penghargaan, juga tidak banyak menunjukkan hasil sebagaimana yang diharapkan. Inovasi, dengan demikian belum menjadi unsur penting dari budaya birokrasi pemerintah. Hal demikian ini juga mengindikasikan bahwa birokrasi pemerintah sekarang belum mampu menyerap dan mengembangkan nilai-nilai manajemen yang lebih maju (Sosialismanto, 2001).

### **C. Kontingensi Perilaku Birokrasi Pemda**

Birokrasi merupakan salah satu bidang kajian yang menarik berbagai kalangan baik di sektor publik maupun disektor bisnis (Kadajtmiko, 2002). Perspektif Kepentingan Diri Sendiri. Untuk memahami perilaku birokrasi, para pakar memfokuskan pada perilaku individu birokrat (Ajzen, 1991). Birokrat dianggap memiliki keterbatasan rasionalitas (Simon, 1997) dalam membuat keputusan berdasarkan maksimalisasi kepentingan dirinya dalam lingkungan profesional yang kompleks. Kepentingan individu birokrat bervariasi sesuai

tempat kedudukan individu dalam organisasi (Kadajtmiko, 2002).

Perspektif Institusional. Se-bagian pakar lebih mengatributkan perilaku birokrasi dalam konteks kelembagaan, organisasi, dan lingkungan (Basu dan Li, 2000), daripada kepentingan diri sebagai penentu perilaku birokrasi. Teori ini berpandangan bahwa hambatan situasionalmenentukan perilaku (Lynn dan Stein, 2000). Faktor yang Mempengaruhi Perilaku Birokrasi:

1. Kepemimpinan

Hasil penelitian Abdullah (1985) menjelaskan, implementasi program pembangunan lebih berhasil karena diperkenalkan oleh orang, tokoh atau pemimpin yang dipandang penting dan disegani serta memiliki integritas dalam pandangan masyarakat. Kemudian, hasil penelitian survey Abramson (1999) menunjukkan bahwa eksekutif di Inggris menggunakan visi kepemimpinan baru dan menganggap perubahan sistem kepemimpinan membantu merealisasikan visi organisasi. kepemimpinan berpengaruh positif dan signifikan terhadap perilaku birokrasi pemda. Hal itu terlihat dari peran pimpinan pemda sebagai sentrum yang mendinamisasi, menggerakkan dan mengkoordinir

berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan. Pimpinan pemda dibutuhkan karena berperan sebagai lokomotif yang menentukan eksistensi dan perkembangan organisasi pemda.

Pimpinan mempengaruhi pegawai berdasarkan kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki. Jadi, meskipun kegiatan pemda mengacu pada peraturan dan prosedur tetap namun diarahkan dan dipengaruhi oleh pemimpinnya. Selain itu, pimpinan diteladani karena menerapkan gaya kekuasaan. Dengan demikian, orientasi waktu pegawai mengacu pada kondisi saat ini dan harapan yang lebih baik di masa akan datang dengan berdasarkan pengalaman sukses di masa lalu. Adapun penyebab kegagalan organisasi pemda melaksanakan pelayanan publik dan tugas desentralisasi antara lain disebabkan karena kuatnya komitmen budaya berwawasan sempit. Hal ini sesuai dengan pendapat French et al (2000) bahwa kegagalan pelayanan publik disebabkan oleh birokrasi yang tidak menyadari pergeseran dan perubahan budaya masyarakat, dari budaya hirarkis ke budaya individual dan egaliter.

## 2. Budaya Organisasi

Hasil penelitian Boyne, et al (2000) pada pemerintahan lokal di Inggris memberikan indikasi bahwa peningkatan kualitas pelayanan publik dapat dicapai melalui perubahan budaya organisasi (birokrasi). Kemudian, hasil penelitian dari Bradley dan Parker (2000) tentang budaya sector publik di Australia melaporkan bahwa revolusi manajerial yang mengarah kepada pengembangan organisasi. Penelitian Bradley dan Parker didasarkan pada kerangka budaya yang meliputi empat tipe, yaitu hubungan antar manusia, system terbuka, proses internal dan tujuan rasional. Hasil penelitian Tim Pascasarjana FISIP UI (2002) menyimpulkan bahwa terdapat beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya kinerja birokrasi pemerintahan. Salah satunya ialah budaya paternalisme yang cenderung mendorong pejabat birokrasi untuk lebih berorientasi kekuasaan daripada pelayanan.

Budaya organisasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap perilaku birokrasi pemda. Ciri budaya organisasi pemda adalah tidak terlepas dari lingkungan tempatnya menyediakan layanan publik, karena realitas yang dipersepsikan oleh birokrat mengacu pada

kebenaran obyektif dengan basis pada kebenaran yang diyakini (agama dan ilmiah). Pemahaman birokrat mengenai sifat pegawai sebagai manusia didasarkan pada sifat baik karena mau menerima perubahan karena perubahan itu antara lain dimotivasi oleh upaya memenuhi kebutuhannya. Sementara itu, hubungan antar manusia (pegawai) dibangun sesuai dengan asumsi teoritis tentang sifat kebersamaan dan kolektivitas pegawai dalam melakukan aktivitasnya. Sedangkan ruang/peluang bagi pegawai dipahami sebagai wadah mengaktualisasikan diri dan menunjukkan status, prestise dan merupakan wahana bagi pegawai untuk senantiasa memperluas kapasitasnya dalam menciptakan hasil yang diharapkan; wahana bagi pengembangan pola baru dalam berpikir, bersikap dan berperilaku; wahana bagi pengembangan aspirasi kolektif; dan tempat bagi para pegawai untuk terus belajar dan mengembangkan kemampuannya.

### 3. Organisasi Pembelajaran

Organisasi pembelajar (Dharma, 2002) merupakan ciri institusi yang selalu mengembangkan kapasitas kolektif yang dimiliki dalam mengumpulkan, memanajemeni dan

menggunakan modal intelektual sebagai basis keberhasilan kegiatannya. Organisasi pembelajar menggambarkan sistem, prinsip dan karakteristik organisasi yang belajar dan menghasilkan luaran. Pembelajaran organisasi merupakan salah satu elemen organisasi pembelajar (Marquardt, 1996). Organisasi pembelajar dapat ditelusuri dari sejumlah disiplin yang saling terkait yang disebut The Fifth Discipline (Senge,1990), yakni berpikir sistem, model mental, penguasaan personal, berbagi visi dan pembelajaran tim.

Pegawai pemda melakukan pembelajaran dan menjadikan instansi pemda sebagai organisasi pembelajar. Hal ini tergambar melalui kemampuan pegawai menciptakan, memperoleh dan mengalihkan pengetahuan yang dimiliki serta mengubah perilakunya. Disiplin organisasi pembelajar dalam organisasi pemda terlihat dari adanya perubahan cara kerja pegawai sebagai aplikasi pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki. Pembelajaran organisasi pemda merupakan upaya berkelanjutan guna memperkaya pengalaman dan melakukan transformasi pengalaman ke dalam

pengetahuan yang dapat diterima organisasi secara menyeluruh (Hidayat, 2000).

Model hubungan structural penelitian ini dibangun berdasarkan empat hipotesis. Hasil pemodelan yang beberapa kali dimodifikasi, yakni model akhir dengan nilai signifikan 0.85975 memberikan makna bahwa tidak ada perbedaan yang berarti antara matriks kovarian model teoritik dengan matriks kovariansi data. Model persamaan struktural (structural equation modeling, disingkat SEM) yang sesuai dan signifikan tentang perilaku birokrasi pemda dan faktor yang mempengaruhinya adalah gaya kepemimpinan, budaya organisasi dan disiplin organisasi pembelajar merupakan faktor determinan yang saling berpengaruh positif dan signifikan bagi perilaku birokrasi pemda. Begitu pula faktor gaya kepemimpinan, budaya organisasi dan organisasi pembelajar sebagai variable eksogen berpengaruh positif dan signifikan terhadap perilaku birokrasi pemda kabupaten atau kota (Hidayat, 2000).

#### **D. Posisi Strategis Birokrasi Dalam Transformasi Government**

Pandangan awam selalu menyamakan Negara dengan birokrasi, padahal secara teoritis Negara harus dibedakan dengan birokrasi. Negara, menurut Larson, merupakan sebuah konsep inklusif yang meliputi semua aspek pembuatan kebijakan dan pelaksanaan sanksi hokum, sementara birokrasi adalah agen yang melaksanakan kebijakan Negara dalam sebuah masyarakat politik (Rochman, 2000).

Birokrasi adalah keseluruhan organisasi pemerintah, yang menjalankan tugas-tugas Negara di dalam berbagai unit organisasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga-lembaga non departemen, baik di pusat maupun di daerah, seperti di tingkat propinsi, kabupaten, kecamatan, maupun desa atau kelurahan. Berdasarkan perbedaan tugas pokok atau misi yang mendasarinya, birokrasi pemerintah sekurang-kurangnya dapat dibedakan menjadi tiga kategori, yaitu :

1. Birokrasi Pemerintah Umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah, ialah propinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa. Tugas-tugas

tersebut lebih bersifat “mengatur”, atau regulative-function.

2. Birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang sector yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, industry. Fungsi pokoknya adalah development function atau adaptive function.
3. Birokrasi pelayanan, yaitu unit organisasi pemerintahan yang pada hakikatnya merupakan bagian atau berhubungan dengan masyarakat. Fungsi utamanya adalah service (pelayanan) langsung kepada masyarakat (Rochman, 2000).
4. Negara secara apriori melayani kepentingan umum, karena ia merupakan sintesis dari pertentangan-pertentangan individu yang subjektif dan tidak rasional. Dalam kenyataannya kebijaksanaan-kebijaksanaan Negara seringkali hanya menguntungkan sekelompok orang dalam masyarakat. Oleh karenanya perlu adanya struktur yang menjembatani antara The State yang merefleksikan kepentingan umum dan civil society yang terdiri dari berbagai kepentingan khusus dalam masyarakat. Inti konsep Hegelian Bureaucracy, yaitu

melihat birokrasi sebagai institusi yang menjembatani antara “negara” yang memanifestasikan kepentingan umum dan “civil society” yang memanifestasikan kepentingan khusus dalam masyarakat (Achwan, Rochman, 2000).

Birokrasi dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori : pertama, birokrasi dalam pengertian yang baik atau rasional (bureau rationality) seperti terkandung dalam pengertian Hegelian Bureaucracy dan Weberian Bureaucracy; Kedua, birokrasi dalam pengertian sebagai suatu penyakit (bureau pathology) seperti terkandung dalam pengertian Marxian Bureaucracy; dan ketiga, birokrasi dalam pengertian netral(value free), artinya tidak terkait dengan pengertian baik atau buruk (Achwan, Rochman, 2000).

Tipe ideal birokrasi memiliki empat ciri utama, yaitu :

- a) Adanya suatu struktur hirarki, termasuk pendelegasian wewenang dari atas ke bawah dalam organisasi.
- b) Adanya serangkaian posisi-posisi jabatan, yang masing-masing memiliki tugas dan tanggung jawab yang tegas.
- c) Adanya aturan-aturan, regulasi-regulasi, dan standard-standar formal yang mengatur tata

kerja organisasi dan tingkah laku para anggotanya.

- d) Adanya personel yang secara teknis memenuhi syarat yang dipekerjakan atas dasar karir, dengan promosi yang di dasarkan pada kualifikasi dan penampilan (Achwan, Rochman, 2000).

Ada beberapa dimensi penting yang mencirikan apa yang disebut dengan governance. Pertama, dari dimensi kelembagaan, governance adalah system administrasi yang melibatkan banyak pelaku (multitakeholder), baik dari pemerintah maupun dari luar pemerintah. Perbedaannya dengan administrasi public yang konvensional adalah dalam hal struktur. Administrasi public yang konvensional cenderung mengembangkan struktur kelembagaan yang formal, memiliki hirarki yang ketat, dan prosedur yang rigid. Sedangkan governance cenderung mengembangkan struktur kelembagaan yang longgar dan lentur, informal, dan dapat bersifat sementara. Pola hubungan dalam governance, bahkan bisa saja berupa mekanisme, prosedur, dan jaringan. Dengan demikian governance bisa menjadi lebih responsive terhadap dinamika politik dan ekonomi yang berkembang dalam masyarakat (Miftah. 2000).

Dimensi kedua governance adalah nilai yang menjadi dasar dalam penggunaan kekuasaan. Dalam administrasi public yang tradisional, efisiensi dan efektifitas menjadi nilai utama yang ingin diwujudkan. Efisiensi diperlakukan sebagai panglima dan karena itu menempati posisi yang sentral dalam administrasi public. Efisiensi dan efektivitas, keadilan social, dan demokrasi hanyalah sebagian dari nilai-nilai yang biasanya digunakan untuk menilai suatu praktik governance yang baik. Mengenai nilai yang sebaiknya digunakan sebagai dasar dalam penggunaan kekuasaan, tentu jawabannya bisa berbeda antar ruang dan waktu (Muhadjir, 2000).

Dimensi ketiga dari governance adalah dimensi proses yang mencoba menjelaskan bagaimana berbagai unsur dan lembaga memberikan respon terhadap berbagai masalah public yang muncul di lingkungannya. Governance dipahami sebagai sebuah proses di mana para pemimpin dan inovator kebijakan dari berbagai lembaga yang ada di dalam dan di luar pemerintahan mengembangkan jaringan untuk mengelola proses kebijakan public (Harkrisnowo dan Harkristuti. 2003).

Misi utama good governance adalah merubah wilayah politik dari arena penegasan identitas kelompok menjadi arena demokrasi. Suatu arena yang ditandai oleh semaraknya kehidupan berbagai perkumpulan atau organisasi sukarela

yang mengormati prinsip universalisme dan mencintai penyelesaian konflik secara damai. Konsekuensinya perlu dilakukan dilakukannya pembagian kekuasaan dari pemerintah lembaga-lembaga lain (pasar dan masyarakat), sehingga pemerintah tidak lagi menjadi satu-satunya lembaga yang menjalankan fungsi governing (Muhadjir, 2000).

Ada tiga aspek yang harus dipenuhi untuk mewujudkan good governance. Pertama, adanya kemampuan masyarakat untuk mengekspesikan pandangan mereka dan mengakses proses pengambilan keputusan secara bebas. Kedua, pemerintah harus mempunyai kapasitas untuk menterjemahkan pandangan masyarakat ke dalam sebuah rencana yang realistis dan mampu mengimplementasikan secara efektif. Terakhir, harus ada kemampuan masyarakat dan lembaga-lembaga lain untuk membandingkan apa yang mereka kehendaki dengan apa yang telah direncanakan oleh pemerintah, dan untuk membandingkan apa yang telah direncanakan pemerintah dengan apa yang telah dilakukannya (Muhadjir, 2000).

Kompetensi yang perlu dimiliki oleh seorang birokrat berkaitan dengan hal tersebut mencakup :

- a) Sensitif dan responsive terhadap peluang dan tantangan baru yang timbul di dalam pasar.
- b) Tidak terpaku pada kegiatan-kegiatan rutin yang terkait dengan fungsi instrumental birokrasi, akan tetapi harus melakukan terobosan (breakthrough) melalui pemikiran yang kreatif dan inovatif.
- c) Mempunyai wawasan futuristik dan sistemik.
- d) Mempunyai kemampuan untuk mengantisipasi, memperhitungkan, dan meminimalkan resiko.
- e) Jeli terhadap potensi sumber-sumber dan peluang baru.
- f) Mempunyai kemampuan untuk mengkombinasikan sumber menjadi resource mox yang mempunyai produktivitas tinggi.
- g) Mempunyai kemampuan untuk mengoptimalkan sumber yang tersedia, dengan mengeser sumber kegiatan yang

berproduktivitas rendah menuju kegiatan yang berproduktivitas tinggi (Thoha, Miftah., 2000).

### **E. Manajemen Organisasi Birokrasi**

Pelaksanaan reformasi birokrasi difokuskan kepada upaya-upaya :

1. Melanjutkan penataan system administrasi Negara untuk menjaga keutuhan NKRI dan mempercepat proses desentralisasi melalui upaya pembenahan system perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi kinerja kebijakan dan program pembangunan.
2. Melanjutkan pembenahan manajemen SDM aparatur (kepegawaian) mencakup system renumerasi, peningkatan kompetensi aparatur, pembinaan karier berdasarkan prestasi kerja, dan penerapan reward dan punishment dalam pembinaan pegawai.
3. Menyelesaikan standard pelayanan minimal bidang kesehatan dan mulai disusunnya SPM sektoral bidang pendidikan.
4. Optimalisasi pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi (e-services) dalam pelayanan public terutama di bidang administrasi kependudukan melalui

upaya penataan nomor induk kependudukan (NIK atau single identity number) dan system koneksi (interphase) tahap awal NIK dengan system informasi di kementerian/lembaga terkait (Soedjais Z, 2002).

Budaya organisasi (birokrasi) merupakan kesepakatan bersama tentang nilai-nilai bersama dalam kehidupan organisasi dan mengikat semua orang dalam organisasi yang bersangkutan. Budaya organisasi birokrasi akan menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh para anggota organisasi; menentukan sifat dan bentuk-bentuk pengendalian dan pengawasan organisasi; menentukan gaya manajerial yang dapat diterima oleh para anggota organisasi; menentukan cara-cara kerja yang tepat, dan sebagainya (Pierre, 2000).

Penyebab kegagalan utama yang sering terjadi dalam melaksanakan orientasi pelayanan public yang diselenggarakan oleh organisasi birokrasi pemerintah : pusat, Daerah dan di tingkat terendah seperti Kecamatan adalah :

- a) Kuatnya komitmen budaya politik yang bernuasa sempit.
- b) Kurangnya tenaga-tenaga kerja yang terlatih dan terampil dalam unit-unit local.
- c) Kurangnya sumber-sumber dana untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab.

- d) Adanya sikap keenganan untuk melakukan delegasi wewenang.
- e) Kurang infrastruktur teknologi dan infrastruktur fisik dalam menunjang pelaksanaan tugas-tugas pelayanan public (Dwidjowijoto, 2000).

#### **F. Kinerja Birokrasi Pemerintah**

Kesuksesan suatu organisasi pemerintahan mewujudkan pencapaian kualitas pelayanan public tidak dapat terlepas dari kontribusi kinerja dari pemerintah dalam penyelenggara tugas-tugas pemerintahan. Karyawan adalah petugas front liner yang berhadapan langsung dengan masyarakat penggunaan pelayanan. Yang sudah di persiapkan untuk melaksanakan semua kebijakan dan keputusan tentang penyelenggaraan tugas pemerintahan (Moeljono, 2003). Gagasan pemikiran yang mengatakan pentingnya seorang pimpinan suatu organisasi memperhatikan dan mempertimbangkan aspek perilaku karyawan dalam perumusan kebijakan dan perencanaan kerja. Sesungguhnya lebih di sebabkan logika procedural yang menjadi kebijakan kepemimpinan, yakni bahwa penentuan criteria penilaian keberhasilan birokrasi di tentukan atas kinerja bawahannya.(Robbin, 2005).

Siapapun pada level berapapun, pemimpin-pemimpin unit struktur Birokrasi di harapkan dapat memahami dan mempengaruhi perilaku bawahan untuk mengarahkan kepada perilaku yang "lebih baik" agar kinerja birokrasi yang di pimpinnya berhasil meningkatkan efektifitas. Dengan efektifitas Birokrasi pemerintahan berkaitan dengan prestasi bawahannya. Artinya semakin tinggi prestasi bawahan, maka semakin tinggi kinerja organisasi. Kegagalan pemimpin unit stuktur mengarah keperilaku pegawai telah menyebabkan munculnya berbagai perilaku karyawan yang "kurang baik". Seperti malas, kurang disiplin, kurang creative, dan berperilaku KKN. Menyebabkan kinerja karyawan tidak productive sehingga mempengaruhi efektifitas kinerja Birokrasi (Moeljono, 2003).

Menurut teori ilmu perilaku, menjelaskan bahwa factor yang menentukan perilaku sikap, yaitu pernyataan dan perilaku atau pertimbangan evaluative mengenai suatu obyek, orang atau peristiwa. Sikap mencerminkan bagaimana seseorang merasakan sesuatu. Ketika seseorang mengatakan "suka pekerjaan ini" bermakna orang ini mengungkapkan pekerjaan itu (Moenir, 2001).

Keberhasilan pemimpin merubah perilaku karyawan hanya dapat di lakukan melalui perubahan terhadap nilai-nilai yang di yakini keliru tersebut serta sikap karyawan terhadap

pekerjaan Moeljono, 2003). System penyelenggaraan tugas pemerintahan lebih mendasarkan kepada system Birokrasi tradisonal dari aliran Weberian. Sebagai besar pakar adminstrasi public menyebutkan bahwa dengan“ pendekatan structural fungsional”. Aliran ini berpandangan bahwa keberhasilan birokrasi menyelenggarakan tugas pemerintahan di tentukan kemampuan birokrasi mengatur dan berprosedur kerja dalam pelaksaan tugas-tugas yang di lakukan, sehingga menciptakan suasana ketertiban dan keteraturan organisasi (Moeljono, 2003).

Penerapan pendekatan ini menempatkan posisi pemerintahan lebih dominan di bandingkan masyarakat (*civil society*) dan memunculkan sikap perilaku di layani bukan melayani masyarakat, prosedur di buat untuk mempermudah Birokrasi menyelenggarakan tugas pelayan bukan untuk melayani masyarakat mendapatkan pelayanan. Pendekatan struktur fungsional yang masih di jadikan kerangka dasar pelaksanaan pelayan public sudah tidak sesuai dengan perubahan yang terjadi sesuai dengan perubahan yang terjadi pada lingkungan masyarakat (Djokosantoso Moeljono, 2003).

Ketika semua nilai- nilai yang di perlukan dalam penerapan otonomi daerah tidak di tetapkan secara merata di kalangan karyawan, tentu saja dapat menyebabkan Birokrasi

pemerintahan masih tetap mempertahankan nilai- nilai yang berorientasi pada kekuasaan Birokrasi, sehingga mengabaikan aspek kebutuhan dan tuntutan masyarakat (Moeljono, 2003). Berdasarkan rangkuman dari berbagai sumber dapat di jelaskan beberapa permasalahan yang menunjukan kinerja Birokrasi pemerintahan belum efektif meningkatkan kinerja penyelenggaraan fungsi pelayanan public di kota pecan baru. Di antaranya :

- Masih rendah kreatifitas karyawan untuk meningkatkan kualitas pelayanan public, terlihat dari berbagai beberapa pelanggaran disiplin pegawai , kegairahan dan motivasi kerja yang masih rendah dan kurang memberikan perhatian terhadap masyarakat terhadap pelanggaran
- Kaku dan kurang transparan dalam penyelenggaraan pelayanan public, terlihat dari masih adanya pemberlakuan aturan dan prosedur kerja yang kurang jelas dan lemahnya penerapan nilai-nilai birokrasi yang baik yang sesuai dengan kebutuhan tuntutan masyarakat pada era reformasi birokrasi (Moeljono, 2003).

Budaya organisasi sebagai suatu system makna bersama yang di anut oleh anggota-anggota yang

membedakan organisasi tersebut dengan organisasi yang lain. (Robbin,1998). Sesungguhnya budaya organisasi merupakan nilai keyakinan bersama yang mendasarkan identitas suatu organisasi, dan keduanya menyampaikan menyampaikan peran penting dalam mempengaruhi etika berperilaku (Kreiner & Kinici, 2003). Kinerja organisasi atau organisasi perusahaan merupakan indicator tingkatan presentasi yang dapat di capai dan mencerminkan keberhasilan menejer mencapai tujuan organisasi. Kinerja Merupakan hasil untuk mencapai tujuan organisasi. Dari perilaku anggota organisasi( Gibsob, 1998).

Sesungguhnya tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan adalah melayani dan mengatur berbagai kepentingan dan kebutuhan masyarakat, yaitu tugas melayani yang lebih baik menekan kepada pendahuluan kepentingan umum, mempermudah urusan public mempercepat urusan public (Djokosantoso Moeljono, 2003).

Beberapa tugas dan usaha yang perlu di lakukan untuk mewujudkan kepemimpinan yang berorientasi pelayanan adalah :

- a) Meningkatkan dan mengarahkan semua anggota untuk kebutuhan pelanggan.
- b) Mengambil inisiatif dan merealisasikannya.
- c) Menjadi sumber motivasi dan penuntutan buat orang lain (H.A.S Moenir, 2001).

Aparatur pemerintah perlu mewujudkan pelayanan yang di dambakan setiap anggota masyarakat, yaitu :

- a) Adanya kemudahan dan pengurusan pelayanan, cepat tanpa hambatan yang di buat- buat.
- b) Memperoleh pelayanan secara wajar.
- c) Mendapatkan perlakuan yang sama dalam pelayanan.
- d) Pelayanan yang jujur (Djokosantoso Moeljono, 2003).

### **G. Model Reformasi Birokrasi Indonesia**

Ada kecenderungan beberapa aspek negatif yang bisa dikemukakan, untuk dikaji ulang, sebagai dampak dari keberpihakan birokrasi dalam politik di Indonesia. Pertama, terjadi keterpasungan pegawai birokrasi dalam kehidupan politik, khususnya akibat yang menyimpannya jika memilih partai selain Golkar. Saat itu, jika ada pegawai birokrasi yang memilih

atau menjadi pengurus partai non-Golkar, harus keluar dari jajaran birokrasi (Martin, 2010). Kedua, keberpihakan birokrasi pada Golkar telah membawa ketakutan terhadap sebagian anggotanya, khususnya saat kampanye. Pegawai birokrasi tak lagi berani mengenakan seragam KORPRI dan PSH (Pakaian Seragam Harian) saat kampanye berlangsung, karena hanya akan menjadi sasaran ketidakpuasan simpatisan partai non-Golkar atas praktik keberpihakan birokrasi itu. Kenyataan seperti itu hampir terjadi di semua daerah (Martin, 2010).

Ketiga, keberpihakan birokrasi pada Golkar lebih mengakibatkan ancaman-ancaman struktural ketimbang fungsional. Contohnya, seorang pegawai tak akan pernah naik pangkat secara lancar jika disinyalir tidak memilih Golkar. Akibatnya, karier organisatorisnya lebih didasarkan pada kepentingan politik (Golkar) ketimbang profesionalisme kerja (Martin, 2010).

Keempat, kecenderungan pelayanan birokrasi yang diskriminatif, baik dalam aspek administratif maupun pembangunan. Sudah bisa ditebak saat itu, jika suatu daerah tidak bisa memenangkan Golkar, jangan berharap daerah tersebut mampu dan diprioritaskan untuk dibangun sarana dan prasana fisiknya dengan lancar. Bahkan permohonan pembangunan fisik seperti pengaspalan jalan, pembuatan

jembatan dan penyediaan fasilitas listrik, tidak akan tercapai jika Golkar kalah di tempat itu. Dalam pengurusan surat-surat administratif, berlaku hal yang sama. Jika mereka Golkar, maka akan dengan lancar mengurusnya, tetapi jika bukan, jangan terlalu berharap atau perlu menambahkan “uang pelicin”. Kondisi ini nyata dalam pengurusan persoalan perizinan, pembuatan akte dan KTP (Kartu Tanda Penduduk) (Martin, 2010).

Kelima, keberpihakkan birorkasi pada salah satu partai politik memperlemah profesionalisme organisasi pemerintahan. Charles E. Lindblom mengingatkan, keasyikan birokrasi bermain dalam politik, pada suatu titik tertentu akan menghasilkan birokrasi yang korup, tidak efisien dan amoral (Martin, 2010). Ada sejumlah gagasan kode etik yang akan menuntun perilaku birokrat untuk menjalankan prinsip netralitas politik birokrasi guna menegakan birokrasi. Hal ini akan menciptakan birokrasi yang lebih bersih. Ada beberapa tabu yang harus dihindari oleh setiap pegawai birokrasi, sebagai langkah membangun peradaban politik Indonesia, antara lain:

- Birokrasi/PNS "tidak boleh" menggunakan program dan anggaran pembangunan dari APBN/APBD atau sumber milik negara yang lain untuk kepentingan salah satu partai politik pada saat apapun, apalagi saat kampanye.

- Birokrasi/PNS “tidak boleh” menyerahkan penyelenggaraan program pemerintah, pelaksanaan ataupun pemantauan kepada suatu partai politik atau politisinya.
- Birokrasi/PNS "tidak boleh" menggunakan waktu kerja (jam dinas), fasilitas kantor dan anggaran kantor untuk kepentingan suatu parpol.
- Birokrasi/PNS "tidak boleh" memasang satu atau lebih atribut parpol pada kantor, gedung dan kendaraan milik negara.
- Birokrasi/PNS "tidak boleh" memberikan pernyataan secara terbuka kepada umum tentang parpol, berupa dukungan atau kritik diluar bidangnya.
- Birokrasi/PNS “tidak boleh” memberikan keistimewaan atau melakukan diskriminasi terhadap suatu parpol dalam pemberian izin, pelayanan administratif, pengolahan dan pemberian informasi, memobilisasi atau mengintimidasi seseorang, penegakkan hukum, perlindungan dan pengayoman keamanan dan ketertiban terhadap suatu partai politik tertentu saja (Martin, 2010).

## H. Ringkasan

Birokrasi merupakan salah satu bidang kajian yang menarik berbagai kalangan baik di sector public maupun di sector bisnis (Kajadmiko, 2002). Faktor yang mempengaruhi keprilaku birokrasi adalah kepemimpinan, budaya organisasi, organisasi pembelajar. Ada tiga aspek yang harus dipenuhi untuk mewujudkan good governance. Pertama, adanya kemampuan masyarakat untuk mengekspresikan pandangan mereka dan mengakses proses pengambilan keputusan secara bebas. Kedua, pemerintah harus mempunyai kapasitas untuk menerjemahkan pandangan masyarakat ke dalam sebuah rencana yang realistis dan mampu mengimplementasikan secara efektif. Ketiga, harus ada kemampuan masyarakat dan lembaga-lembaga lain untuk membandingkan apa yang mereka kehendaki dengan apa yang telah direncanakan pemerintah, dan untuk membandingkan apa yang telah direncanakan pemerintah dengan apa yang dilakukannya. Ipe ideal birokrasi memiliki empat ciri utama yaitu adanya suatu struktur hirarki, adanya serangkaian posisi-posisi jabatan, adanya aturan-aturan, regulasi-regulasi dan standar formal yang mengatur tata kerja organisasi dan tingkah laku anggotanya serta adanya personel yang secara teknis memenuhi syarat yang

dipekerjakan atas dasar karir dengan promosi yang didasarkan pada kualifikasi dan penampilan.

## **I. Evaluasi**

1. Jelaskan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi perilaku birokrasi!
2. Aspek apa saja yang harus dipenuhi untuk mewujudkan good governance?
3. Sebutkan tipe ideal birokrasi!
4. Upaya-upaya apa saja yang dilakukan supaya reformasi birokrasi dapat berjalan?
5. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja pemerintah?

**DAFTAR PUSTAKA**

- Rochman, A., 2000, *Good Governance Manifesto Politik Abad Ke-21*, Artikel. KOMPAS Edisi 28 Juni.
- Martin, A., 2007. *Birokrasi*. Diterjemahkan oleh M.Rusli Karim dan Totok Daryanto. Tiara Wacana ; Yogyakarta
- Purwasito. A., 2001. *Perspektif Kebijakan Publik*. UNS ; Solo
- Sanit. A., 2003. *Otonomi Daerah versus Pemberdayaan Masyarakat Sipil*. Mitra Parlemen ; Surakarta
- Hasan. A., 2004. artikel. *Ada Apa Dengan PP 8 tahun 2003*. LG Evaluation Specialist, CLGI
- Muhadjir, D., 2000, *Good Governance dan Kebijakan Publik*, Makalah Seminar Mewujudkan Good Governance Sebagai Agenda Sebuah Negara Demokrasi. Forum LSM DIY. Yogyakarta 30 September.
- Sosialismanto, D., 2001. *Hegemoni Negara: Ekonmi Politik Pedesaan Jawa*. Lapera PustakaUtama ; Yogyakarta
- Harkrisnowo, Harkristuti., 2003, *Good Governance dan Kemandirian Birokrasi*, Jakarta: Komisi Hukum Nasional Indonesia. Desember.
- Thoha, M.,1987, *Perspektif Perlaku Birokrasi (Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II)*, Rajawali Press, Jakarta
- Wasistiono, S., 2003, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Fokus Media, Jakarta.

Thoha, Miftah., 2003, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

**Dr. Surahma Asti Mulasari, S.Si.M.Kes** : Dilahirkan di Yogyakarta, 22 Oktober 1982. Penulis merupakan Dosen Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta sejak 2007. Penulis menekuni bidang manajemen lingkungan dan pemanfaatan teknologi tepat guna bagi kesehatan lingkungan. Pendidikan S1 diselesaikan tahun 2005 di Fakultas Biologi UGM, S2 lulus tahun 2007 di Ilmu Kesehatan Masyarakat FK UGM, dan S3 di Ilmu Kesehatan Masyarakat di FK UGM lulus 2016.

**Sulistiyawati, S.Si., MPH**, lahir di Gunungkidul pada tanggal 2 Mei 1983 yang sekaligus bertempat tinggal disana. Pada tahun 2002, diterima di Fakultas Geografi UGM, dengan spesifikasi pada Kartografi dan Penginderaan Jauh. Kemudian pada rentang tahun 2009-2012, penulis menempuh jenjang Magister of Public Health di Fakultas Kedokteran Yogyakarta. Terakhir, terhitung sejak 2014 hingga saat ini, penulis sedang menyelesaikan pendidikan doctoral di Umea University, Swedia pada Department of Public Health and Clinical Medicine.

**Siti Kurnia Widi Hastuti, SKM., MPH.**, lahir di Ogan Komering Ilir Sumatera selatan pada 08 September 1984. Kini adalah Dosen tetap pada Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Ahmad Dahlan. Pada tahun 2006 menyelesaikan studi Strata 1 dengan minat di Manajemen Rumah Sakit di Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Ahmad Dahlan dan pada tahun 2012 menyelesaikan studi Magister Ilmu kesehatan Masyarakat dengan minat di kebijakan dan pelayanan kesehatan di Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Gadjah Mada. Hingga saat ini masih aktif mengajar untuk mata kuliah Organisasi dan Manajemen Kesehatan di Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Ahmad Dahlan.