

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Undang-undang tentang pemerintah daerah yang tertuang dalam Nomor 22 Tahun 1999, selanjutnya mengalami penyempurnaan melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disahkan tanggal 29 September 2004 memberikan implikasi kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah bukan lagi sekedar menjadi obyek pasif dari pemerintah pusat, tetapi sudah diberikan hak dan kewajiban yang cukup luas serta kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Kesejahteraan masyarakat diharapkan cepat terwujud dengan undang-undang ini melalui peningkatan pemberdayaan, peran serta dan pelayanan kepada masyarakat. Peraturan tersebut tidak terlepas dari pelayanan publik yang berhubungan dengan kesehatan masyarakat, dengan demikian undang-undang tersebut berkaitan erat dalam pembangunan kesehatan masyarakat (Kemenkumham RI, 2014).

Upaya pemenuhan hak dasar masyarakat melalui pembangunan kesehatan dengan memperoleh hak pelayanan

kesehatan sesuai amanat Undang-undang 1945 pasal 28 ayat (1) dan Undang-undang kesehatan nomor 23 Tahun 1992. Pembangunan kesehatan melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia merupakan investasi dalam mendukung percepatan pembangunan nasional. Pelaksanaan otonomi daerah/desentralisasi sesuai Undang-undang No 33 Tahun 2004, ada pembagian peran serta wewenang pusat dan daerah. Peran pemerintah pusat dan daerah diperlukan dalam menyediakan pelayanan kesehatan yang terjangkau, berkualitas dan merata agar tercapai pembangunan kesehatan yang baik (Kemenkumham RI, 2014).

Indikator keberhasilan pembangunan kesehatan berupa semakin meningkatnya kemampuan, kemauan dan kesadaran masyarakat untuk hidup sehat yang ditandai dengan sikap dan perilaku makin kritisnya masyarakat menanggapi perkembangan pembangunan kesehatan. Kondisi ini didukung oleh adanya keinginan masyarakat terhadap pemenuhan kebutuhan pelayanan yang berkualitas dan terjangkau secara merata.

Pembangunan kesehatan di kabupaten Semarang bertujuan untuk mewujudkan institusi yang memiliki kemampuan untuk menggerakkan pembangunan kesehatan baik oleh swasta, masyarakat serta pemerintah dalam rangka peningkatan status kesehatan, pelayanan kesehatan dan pembiayaan kesehatan bermutu. Melihat perkembangan kondisi masyarakat saat ini, institusi pelayanan publik salah satunya puskesmas mempunyai peran penting dalam meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Puskesmas sebagai institusi dituntut dapat melayani secara mandiri dengan kualitas baik, dapat berkembang serta mampu melayani masyarakat dengan pelayanan terjangkau.

Perkembangan pembangunan kesehatan di kabupaten Semarang semakin meningkat dari tahun ke tahun. Peningkatan pembangunan kesehatan di kabupaten Semarang karena adanya komitmen yang kuat dari pemerintah daerah. Pemerintah daerah bertujuan untuk lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan cara memberikan kewenangan kepada puskesmas dalam pengelolaan keuangan secara fleksibel. Istilah Badan Layanan Umum (BLU) atau Badan Layanan Umum

Daerah (BLUD) sesuai pasal 1 UU.No.1/2004 tentang perbendaharaan negara. Pemerintah memberikan sejumlah fleksibilitas pelaksanaan anggaran untuk instansi yang menerapkan BLUD, termasuk pengelolaan kas, pengadaan barang/ jasa, pendapatan dan belanja, pengelolaan barang, pengelolaan piutang, utang, investasi, pemanfaatan surplus dan remunerasi. Penerapan BLUD pada puskesmas diharapkan dapat meningkatkan profesionalisme serta *enterpreunership*, akuntabilitas dan transparansi dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat (Nadila, T. et.al., 2016).

Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi melalui Undang-undang pemerintahan daerah (Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008), Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah serta Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 tentang pedoman umum penyusunan APBD, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang standar akuntansi

pemerintahan dan Permendagri Nomor 61 Tahun 2007 tentang pedoman teknis pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah, penyesuaian harus dilakukan puskesmas BLUD khususnya dalam penentuan biaya termasuk penganggaran maupun pengelolaan keuangannya. Penyesuaian dan pola kerja yang berubah membuat adanya perbedaan antara puskesmas BLUD dan non BLUD. Perbedaan ini mulai dari perencanaan, penganggaran, pembiayaan, pembelanjaan dan remunerasi. Kondisi ini berakibat juga pada motivasi kerja dan kepuasan kerja pegawainya. Kondisi dan suasana kerja puskesmas BLUD mengalami perubahan sehingga memerlukan penyesuaian (Kemenkumham RI, 2014).

Tuntutan masyarakat terhadap profesionalisme pelayanan kesehatan masyarakat serta pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel, puskesmas di lingkungan dinas kesehatan kabupaten Semarang berupaya untuk memenuhi harapan yang diinginkan masyarakat khususnya di wilayah kerja kabupaten Semarang dengan berubah status menjadi puskesmas BLUD yang ditetapkan melalui SK Bupati Semarang. Kabupaten

Semarang memiliki 26 puskesmas, baru 6 puskesmas yang berubah status BLUD sisanya sebanyak 20 puskesmas berstatus non BLUD (Dinas Kesehatan Kabupaten Semarang, 2016).

Penyelenggaraan puskesmas BLUD dan non BLUD memerlukan sumberdaya yang dapat bekerja dengan baik agar dapat memenuhi harapan masyarakat. Lingkungan kerja baik sangat diperlukan karena yang ada di sekitar pegawai akan mempengaruhi dirinya dalam menjalankan tugas yang diberikan, misalnya kerapian, kebersihan dan lain sebagainya. Lingkungan kerja fisik kantor berupa suasana kerja serta situasi kerja pegawai yang nyaman akan mempermudah pencapaian tujuan sesuai dengan yang diinginkan. Kondisi lingkungan kerja tidak baik, dapat menyebabkan pegawai mudah stres, sulit berkonsentrasi, mudah sakit dan menurunnya produktivitas kerja. Kondisi ini berpengaruh terhadap kepuasan kerja pegawai (Prastyo *et.al.*, 2016).

Survei yang dilakukan oleh (Syarifudin, 2016) di UPTD wilayah Cisarua kabupaten Bandung Barat adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.1 Penelitian Mengenai Kepuasan Kerja Petugas Puskesmas di UPTD Wilayah Cisarua Kabupaten Bandung Barat**

No	Materi Pertanyaan	Setuju	Ragu – Ragu	Tidak Setuju	Total
1	Puas karena saya dapat menyelesaikan pekerjaan dengan baik sesuai dengan tuntutan pekerjaan	60%	10%	30%	100%
2	Puas karena gaji dan promosi yang diberikan tempat bekerja sudah sesuai dengan kompetensi	20%	11%	69%	100%
3	Puas kerena sarana dan prasarana kerja yang ada di Puskesmas sudah memadai sehingga dapat menunjang pelaksanaan pekerjaan	50%	20%	30%	100%
4	Puas karena pimpinan Puskesmas selalu mempertimbangkan usul atau saran bawahan	60%	10%	30%	100%
5	Puas, karena Puskesmas sudah tepat dan sesuai menempatkan pegawai sesuai dengan keahlian	25%	15%	60%	100%

Sumber : Survei Kinerja Pegawai (data diolah Syarifudin, 2016)

Berdasarkan Tabel 1.1 menunjukkan bahwa ada tingkat kepuasan pegawai puskesmas di UPTD wilayah Cisarua kabupaten Bandung Barat dengan pekerjaannya sesuai dengan beban pekerjaan sebesar 60%, tetapi dalam hal gaji dan promosi ada beberapa pegawai kurang puas karena tidak sesuai dengan kompetensi sebesar 69% dan terhadap penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan keahlian menunjukkan kurang puas sebesar 60%. Kondisi ini merupakan indikasi ketidakpuasan pegawai puskesmas di UPTD wilayah Cisarua kabupaten Bandung Barat.

Data lain yang diperoleh (Sukarno, 2013) melalui penyebaran angket kepada 80 pegawai puskesmas Baki Gentan Sukoharjo tentang kepuasan kerja diperoleh jawaban sebesar 38 (47,5%) menyatakan puas dengan pekerjaannya sedangkan sebesar 42 (52,5%) menyatakan tidak puas dengan pekerjaannya.

Kepuasan kerja yang dirasakan tidak terlepas dari keadaan yang mengikuti seseorang, salah satunya adalah stres. Stres kerja dapat dibagi menjadi dua yaitu eksternal dan internal, salah satu penyebab stres eksternal berupa beban kerja yang dirasakan oleh individu. Beban kerja cukup berat dapat berpengaruh pada kondisi fisik dan psikis seseorang. Stres merupakan kondisi internal yang terjadi dengan ditandai gangguan fisik, lingkungan dan situasi sosial yang berpotensi pada kondisi tidak baik (Dhini, 2010). Keadaan individu yang stres akan berakibat pada kepuasan kerja yang tidak tercapai dan perilaku yang tidak baik. Penelitian Peni (2011), menemukan bahwa ada hubungan antara stres kerja dan kepuasan kerja cukup kuat. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Putra (2012) menunjukkan berbeda, yaitu *job stressor* berpengaruh negatif dengan kepuasan kerja, tetapi memiliki



pengaruh positif terhadap *turn over intention*. Kepuasan kerja tidak memediasi pengaruh *job stressor* terhadap *turn over intention*. Kedua penelitian tersebut menunjukkan hasil berbeda.

Tingkat rasa puas individu mendapat penghasilan sesuai dengan situasi pekerjaan akan menimbulkan kepuasan kerja yang berbeda (Tangkilisan, 2005). Individu memiliki tingkat kepuasan berbeda-beda karena pada dasarnya kepuasan kerja bersifat individu sesuai dengan sistem nilai yang berlaku pada dirinya. Perbedaan ini disebabkan karena kondisi yang berbeda dari masing-masing individu. Aspek-aspek dalam pekerjaan yang dirasakan individu banyak yang sesuai dengan keinginan individu tersebut maka akan menimbulkan kepuasan cukup tinggi. Tingkat kepuasan individu cukup rendah jika aspek-aspek dalam pekerjaannya sedikit yang sesuai dengan keinginan individu tersebut (As'ad, 2005). Pelaksanaan pekerjaan sehari-hari, seorang pegawai dituntut mampu mencapai hasil optimal. Hasil optimal dapat dicapai jika pegawai tersebut memiliki motivasi kerja yang baik. Keadaan pegawai yang tidak melakukan tugasnya dengan baik, salah satu kemungkinannya pegawai

tersebut tidak memiliki motivasi bekerja yang baik. Motivasi kerja pegawai dipengaruhi oleh beberapa faktor.

Faktor manusia merupakan masalah utama dalam berbagai aktivitas kerja. Kondisi ini disebabkan adanya interaksi antar individu itu sendiri, serta organisasi maupun teknologinya. Kehidupan dinamis akan menjadi dinamika tersendiri dalam suatu organisasi. Pelaksanaan kegiatan organisasi sangat diperlukan adanya motivasi kerja dalam diri pegawai, sangat kecil kemungkinan suatu pekerjaan akan berhasil dengan baik apabila tidak ada motivasi kerja. Hasibuan (2006) menyatakan bahwa motivasi kerja pegawai sangat penting dan harus diperhatikan karena merupakan kunci dari kinerja. Kinerja yang baik akan ditunjukkan oleh pegawai yang memiliki motivasi kerja tinggi.

Hasil kinerja yang baik ditunjukkan dengan adanya motivasi dari para pegawainya hal ini dapat dilihat dari pencapaian kerja atas program dan kegiatan yang dilakukan oleh kepala puskesmas, pejabat pelaksana teknis kegiatan dan seluruh

pegawai yang ada di puskesmas. Tingkat pencapaian realisasi program dapat dilihat pada tabel 1.2 :

**Tabel 1.2. Tingkat Pencapaian Realisasi Program dan Kegiatan pada UPTD Puskesmas di Lingkup Dinas Kesehatan Kabupaten Semarang**

No	Program	Jumlah Kegiatan	Pencapaian Target Realisasi		
			Tahun 2014	Tahun 2015	s/d Bulan Oktober Tahun 2016
1.	Pelayanan administrasi perkantoran	19	89 %	85 %	65%
2.	Peningkatan sarana prasarana aparatur	6	90 %	80%	74%
3.	Upaya kesehatan masyarakat	4	80%	80%	78%
4.	Pelayanan kesehatan penduduk miskin di Puskesmas dan Jaringannya (Dana BPJS)	1	80% Masa Transisi	51%	APBD 29% PT.Pos 23 %

Sumber : Dinas kesehatan kabupaten Semarang, 2016

Berdasarkan tabel 1.2 menunjukkan bahwa target realisasi dari program dan kegiatan mengalami penurunan dari tahun 2014 sampai dengan 2016. Meskipun dari tahun 2015 ke akhir tahun 2016 diprediksikan tidak mengalami peningkatan yaitu dengan pencapaian target yang masih sama dengan tahun 2015. Data tersebut menunjukkan motivasi pegawai puskesmas masih kurang terbukti dengan pencapaian realisasi program dan kegiatan yang masih rendah (Dinas kesehatan kabupaten Semarang, 2016).

Penelitian-penelitian terdahulu yang berkaitan dengan motivasi kerja dan kepuasan kerja telah banyak dilakukan.

Mathew (2013) menemukan pengaruh negatif stres terhadap kepuasan kerja. Kepuasan perawat meningkat bila terjalin komunikasi yang baik antara sesama perawat maupun dengan para staf lain dan dokter. Hanya sedikit yang puas dengan kerja sama, lingkungan kerja, besarnya gaji dan bantuan dokter maupun staf, hampir seperempat dari sampel menyatakan bahwa kinerjanya dipengaruhi tekanan mental dari para dokter. Li et.al., (2014) yang meneliti petugas kesehatan masyarakat memperlihatkan bahwa upah dan tunjangan, stres kerja dan motivasi ekstrinsik memiliki nilai rata-rata lebih tinggi dibandingkan motivasi untuk pengembangan karir. Motivasi intrinsik, upah dan tunjangan, stres kerja dan motivasi finansial berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kepuasan kerja, sedangkan pengakuan serta tanggungjawab kerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap kepuasan kerja. Singh dan Tiwari (2011) menunjukkan korelasi positif antara motivasi dan kepuasan kerja. Maksudnya bahwa motivasi merupakan fungsi dari kepuasan kerja. Mansoor et.al., (2011) menunjukkan bahwa tekanan berlebihan cenderung membuat individu kurang puas

dengan pekerjaannya. Tidak tercukupinya sebagian kebutuhan individu baik intrinsik maupun ekstrinsik juga mempengaruhi kepuasan kerja. Individu yang memiliki stres dalam bentuk konflik peran, lingkungan fisik dan beban kerja menunjukkan kepuasan lebih rendah dibandingkan dengan individu yang tidak memiliki stres dalam bentuk beban kerja. Rehman et.al., (2012) terdapat hubungan yang positif antara beban kerja dan kepuasan kerja serta antara lingkungan fisik dan kepuasan kerja. Atrams (2013), Wani (2013) dan Saleem et. al., (2010) menyatakan ada keterkaitan antara stres kerja dengan kepuasan kerja memiliki hubungan signifikan negatif.

Berdasarkan latar belakang dan uraian di atas sangatlah penting untuk dilakukan kajian tentang “Perbedaan Motivasi Kerja dan Kepuasan Kerja Pegawai Puskesmas BLUD dan non BLUD Kabupaten Semarang.”

## **B. Rumusan Penelitian**

Berdasar latar belakang masalah tersebut dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah ada perbedaan motivasi kerja pegawai puskesmas BLUD dan non BLUD kabupaten Semarang ?
2. Apakah ada perbedaan kepuasan kerja pegawai puskesmas BLUD dan non BLUD kabupaten Semarang ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Tujuan Umum

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk mengetahui perbedaan motivasi kerja dan kepuasan kerja pegawai puskesmas BLUD dan non BLUD di kabupaten Semarang

2. Tujuan Khusus

Penelitian ini secara khusus bertujuan untuk :

- a. Mengetahui jenis-jenis motivasi kerja pegawai puskesmas BLUD dan non BLUD kabupaten Semarang

- b. Mengetahui tingkat kepuasan kerja pegawai puskesmas BLUD dan non BLUD kabupaten Semarang

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Akademik

Penelitian berikut memberikan kontribusi akademik tentang motivasi kerja dan kepuasan kerja pegawai sebagai bahan rekomendasi membuat konsep BLUD

2. Institusi

Hasil penelitian ini bermanfaat sebagai salah satu referensi untuk pengembangan sumber daya manusia berupa motivasi kerja dan kepuasan kerja pegawai puskesmas BLUD dan non BLUD

3. Peneliti Berikutnya

Hasil penelitian ini memberikan inspirasi bagi peneliti berikutnya untuk meneliti motivasi kerja dan kepuasan

kerja di institusi lain dengan kondisi lingkungan yang berbeda.

#### 4. Pemerintah

Hasil penelitian ini dapat dipakai sebagai referensi pemerintah daerah kabupaten Semarang dalam rangka mengembangkan sumber daya manusia puskesmas BLUD.