

PELAKSANAAN KEBIJAKAN DAK NON FISIK BIDANG KESEHATAN UNTUK TENAGA KONTRAK PROMOSI KESEHATAN DI KABUPATEN SUMBAWA DAN KABUPATEN SLEMAN TAHUN 2016

Yuniati¹, Laksono Trisnantoro², Dwi Handono Sulisty³

¹Mahasiswa Pascasarjana Ilmu Kesehatan Masyarakat, Fakultas Kedokteran Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

²Departemen Kebijakan dan Manajemen Pelayanan Kesehatan, Fakultas Kedokteran Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

³Departemen Kebijakan dan Manajemen Pelayanan Kesehatan, Fakultas Kedokteran Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

ABSTRACT

Background : In order to support the global commitment in addressing the burden of non-communicable diseases, the government through the Ministry of Health set the one of the targets of the National Development Strategy Plan is the promotion and preventive service through the availability of health promotion personnel at the Puskesmas. To meet these needs the government issued a policy that is the Regulation of the Minister of Health No. 82 of 2015 on Technical Guidance Special Allocation Fund for Health Operational Support where one of financing is for promotive and preventive activities directed to finance one (1) contract health promotion workers. **Aims** : To analyze the implementation of the policy of Non-Physical Special Allocation Fund of 2016 to recruit Health Promotion Contract Workers for Puskesmas in Sumbawa and Sleman districts. **Methods** : A single case study was established using Implementation Research carried out at the Health Office in Sumbawa and Sleman districts. Informants were interviewed using the Consolidated for Implementation Research (CFIR) framework as a guide in collecting and analyzing qualitative data. **Result** :The most dominant factor of CFIRs affecting the implementation of contract labor policies is the internal communication network, particularly the involvement of the management. Organizational needs are the reasons for implementing a policy, but this is not a major factor in the implementation of a policy. Meeting the needs of the organization is influenced by the involvement factor of the leader of the organization in this case the leadership commitment to the vision of the organization, the implementation is also influenced by the external communication network organization that is: advocacy, coordination and cooperation with cross-related sector. **Conclusion** : The policy of recruitment of contract workers in Sleman district was successfully implemented because the policy makers and implementers played a good role, while Sumbawa regency did not implement this policy because of the difference perception about the need of health promotion personnel between Puskesmas as implementer of policy and health department as policy maker which supervises the Puskesmas.

Keyword : Implementation, outcome, DAK non-Physical policy, Contract force health promotion, Consolidated Framework for Implementation Research

ABSTRAK

Latar belakang: Isu global tentang beban penyakit tidak menular menjadi salah satu dasar kebijakan nasional di bidang kesehatan. Penyakit tidak menular adalah penyebab 68% kematian di dunia dan sebagian terjadi pada negara berpenghasilan menengah ke bawah. Dalam rangka mendukung komitmen global pemerintah melalui Kementerian Kesehatan menetapkan salah satu sasaran Rencana Strategi Pembangunan Nasional (RPJMN) adalah upaya pelayanan promotif dan preventif dalam rangka menurunkan kejadian penyakit tidak menular yang dalam beberapa tahun terakhir berkembang pesat. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut pemerintah melalui Kementerian Kesehatan mengeluarkan kebijakan yaitu Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 82 Tahun 2015 tentang Juknis Dana Alokasi Khusus sebagai Bantuan Operasional Kesehatan dimana salah satu pembiayaannya adalah untuk kegiatan promotif dan preventif yang diarahkan untuk membiayai satu (1) orang tenaga kontrak promosi kesehatan. Tujuan untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan Dana Alokasi Khusus Non Fisik Tahun 2016 untuk merekrut Tenaga Kontrak Promosi Kesehatan di Kabupaten Sumbawa dan Kabupaten Sleman Metode: Penelitian studi kasus tunggal terjalin dengan strategi pendekatan menggunakan Riset Implementasi ini dilakukan di Dinas Kesehatan di Kabupaten Sumbawa yang belum melaksanakan kebijakan Tenaga Kontrak Promosi Kesehatan dan Kabupaten Sleman yang telah melaksanakannya. Informan diwawancarai dengan menggunakan kerangka kerja *The Consolidated for Implementation Research (CFIR)* sebagai panduan dalam pengumpulan dan analisis data kualitatif. Partisipasi aktif pembuat keputusan kebijakan baik di Pusat maupun di Daerah ikut dilibatkan selama proses penelitian berlangsung, mulai dari penentuan topik, pertanyaan penelitian sampai pada pelaksanaan penelitian.

Kata kunci: Implementasi, outcome, kebijakan DAK non Fisik, Tenaga Kontrak promosi kesehatan, *Consolidated Framework for Implementation Research*

Pendahuluan

Isu global tentang beban penyakit tidak menular menjadi salah satu dasar perumusan suatu kebijakan nasional di bidang kesehatan. Penyakit tidak menular adalah penyebab atas 68% kematian

di dunia dan sebagian terjadi pada Negara berpenghasilan menengah ke bawah (WHO 2014).

Sejalan dengan penelitian (maria, 2011) tentang beban dan tantangan penyakit tidak menular di Brasil, dari hasil penelitian tersebut diketahui bahwa penyebab kematian di Brasil 72% disebabkan oleh penyakit tidak menular dan sebagian besar berasal dari masyarakat kurang mampu.

Pemerintah Pusat telah mengambil sebuah Kebijakan atas perubahan mekanisme penyaluran Dana Tugas Pembantuan pada tahun 2016 menjadi DAK sesuai Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2015, tentang rincian APBN tahun anggaran 2016 bahwa DAK bidang kesehatan tahun anggaran 2016 terdiri dari DAK fisik dan DAK non fisik dimana tanggungjawab pengelolaannya berada di tangan Bupati/walikota. Perubahan atas kebijakan tersebut sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 82 Tahun 2015 tentang Juknis Dana Alokasi Khusus Non Fisik sebagai Bantuan Operasional Kesehatan dimana salah satu pembiayaannya adalah untuk kegiatan promotif dan preventif yang diarahkan untuk membiayai 1 orang tenaga kontrak promosi kesehatan pada masing-masing puskesmas.

Metode

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan metode kualitatif (Creswell 2015). Penelitian ini menggunakan rancangan studi kasus tunggal terjalin (*embedded case study desain*) (Yin 2015). Riset implementasi sebagai salah satu strategi pendekatan penelitian dengan tujuan membantu peneliti mengidentifikasi secara mendalam faktor-faktor yang mendukung ataupun hambatan dan tantangan, serta bagaimana keputusan pengambil kebijakan untuk menerapkan Kebijakan DAK Non Fisik Untuk tenaga kontrak promosi kesehatan di Kabupaten Sumbawa dan Kabupaten Sleman.

Hasil

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi pelaksanaan kebijakan

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi faktor faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan DAK Non Fisik untuk tenaga kontrak promosi kesehatan di kabupaten Sumbawa dan Kabupaten Sleman tahun 2016, penelitian ini menggunakan instrumen CFIR, agar lebih mudah memetakan faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan pengambil kebijakan dalam suatu organisasi yaitu dinas kesehatan ditingkat kabupaten, dalam melaksanakan

kebijakan yang berasal dari organisasi di atasnya yaitu kementerian kesehatan. Adapun aspek-aspek yang menjadi bagian dari konstruksi CFIR yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

Faktor Eksternal

a. Kebutuhan masyarakat

Kebutuhan masyarakat yang dimaksud adalah permasalahan yang muncul sebagai akibat dari ketidakterediaan layanan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Kebutuhan tenaga promosi kesehatan bagi puskesmas merupakan kebutuhan yang dirasakan oleh seluruh puskesmas secara nasional, sebagaimana hasil wawancara dengan informan berikut ini :

“...ketidakterediaan tenaga promosi kesehatan menjadi masalah, diketahui ketika kami memetakan jumlah tenaga promosi kesehatan di puskesmas seluruh Indonesia, untuk kebutuhan akreditasi puskesmas, dan kenyatannya sangat sedikit puskesmas yang memilikinya lalu kami mengkonfirmasi ke ppsdm dan itu dibenarkan oleh ppsdm”. (KK-01)

“...ya promosi kesehatan itu sangat penting, ujung tombak pelayanan ada di promosinya karena sekarang itu level puskesmas itu kan bukan pengobatan atau kuratif saja, mmm tp dari preventif dan promosinya, sebab bagaimana pencegahan itu lebih penting, daripada kalau sakit diobatin, sakit diobatin.” (SL-P01)

Terkait masalah kebutuhan tenaga promosi kesehatan bagi puskesmas, kabupaten Sumbawa memiliki perbedaan persepsi antara pimpinan organisasi dinas kesehatan sebagai pengambil kebijakan dengan kepala puskesmas sebagai pelaksana kebijakan yang menjadi tempat pelaksanaan kebijakan tersebut, sebagaimana kutipan wawancara dibawah ini :

“...kebutuhan tenaga promosi kesehatan tidak menjadi prioritas dalam memanfaatkan dana tersebut untuk merekrut tenaga kontrak promosi kesehatan, mengingat sejatinya setiap tenaga kesehatan adalah penyuluh kesehatan yang mampu melakukan promosi kesehatan dan memahami bidang lain yang saling terkait” (SB- D01)

“...ada hal lain yang memerlukan pengkajian lebih lanjut ketika kita merekrut tenaga kontrak promosi kesehatan melalui DAK non Fisik adalah keberlanjutan program untuk untuk membiayai tenaga kontrak penyuluh, manakala pada juknis tahun berikutnya sudah tidak memperbolehkan lagi penggunaan untuk maksud tersebut.” (SB-D01)

“...jumlah tenaga promosi kesehatan dinas kesehatan kabupaten Sumbawa yang bertugas di puskesmas hanya ada 7 orang di 7 puskesmas

dari 25 puskesmas, tenaga promosi kesehatan sangat penting bagi puskesmas berkaitan dengan pelayanan upaya kesehatan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat” (SB-P03)

Informasi yang berbeda di dapatkan informan di tingkat pelaksana kebijakan yaitu puskesmas. Seluruh informan dari puskesmas memiliki pandangan yang sama tentang permasalahan kebutuhan tenaga promosi kesehatan di puskesmas sebagaimana kutipan wawancara berikut ini:

“...untuk mengatasi kekurangan tenaga kesehatan di puskesmas kami memanfaatkan tenaga sukarela sebagai tenaga promosi kesehatan, kalau kita lihat di puskesmas, tenaga promosi kesehatan adalah penopang semua kegiatan puskesmas, hal ini dapat dilihat dalam perencanaan anggaran BOK kita lebih fokus pada kegiatan preventif dan promotif karena preventif dan promotif merupakan leading program di puskesmas, karena terfokus inilah maka tenaga promosi kesehatan sangat dibutuhkan sebagai koordinator kegiatan di puskesmas”(SB-P03)

b. Jaringan Eksternal Organisasi

Menjelaskan tentang kualitas dan sifat hubungan atau komunikasi yang dimiliki suatu organisasi baik itu hubungan antar unit kerja, layanan masyarakat ataupun secara hirarki, baik komunikasi bersifat formal ataupun informal. Berdasarkan hasil penelitian, jaringan eksternal organisasi kabupaten sleman dalam hubungan yang dimaksud sangat baik, hal ini diketahui dari beberapa kutipan wawancara dibawah ini,

“...dinas kesehatan melakukan advokasi dengan bupati selaku kepala pemerintah daerah, yang bertanggungjawab mutlak atas penggunaan DAK di tingkat kabupaten, karena sebelumnya tidak boleh ada PHL, dan berkoordinasi dengan bappeda sebagai badan perencanaan dan pengawasan serta DPKAD sebagai instansi yang bertanggungjawab atas proses pencairan dana tersebut dan membentuk Tim Pelaksanaan BOK Kabupaten oleh bupati sleman” (SL.D01)

“...Setelah Dinas kesehatan provinsi menerima laporan dari Dinas Kesehatan Kabupaten/ Kota untuk merekrut tenaga kontrak promosi kesehatan, maka kami dinas kesehatan provinsi, dari sisi program pasti mengawal, ada atau tidak adanya dana kami pasti mengawal untuk penguatan program, termasuk kalau membutuhkan penguatan kapasitas SDM. Dinas kesehatan provinsi bertanggungjawab untuk memberikan pelatihan/orientasi dan itu kami lakukan selama 3 (tiga) hari dengan memberikan pembekalan tentang tugas dan fungsi serta tanggungjawab tenaga promosi kesehatan, dengan standar pelatihan yang sama, yang diberikan untuk pelatihan biasanya walaupun tenaga itu tenaga sementara atau tenaga kontrak (SL-Prov)

Jaringan komunikasi tidak terbatas hanya antar unit kerja yang berada dibawah dan jenjang diatasnya secara hirarki, tetapi komunikasi yang dibangun dengan masyarakat juga cukup baik, hal ini diketahui dari aktifnya masyarakat melalui kepala desa dan kepala dusun bahkan ketua RT menyampaikan tentang tema penyuluhan yang mereka butuhkan dan kapan masyarakat siap atau memiliki waktu untuk menghadiri penyuluhan tersebut, sebagaimana kutipan wawancara berikut ini:

“...dalam menjalankan tugas ee, untuk memberikan penyuluhan ke masyarakat, kita menyesuaikan dengan waktu yang beritahukan oleh masyarakat melalui kader, demikian pula dengan penyuluhan tentang apa yang masyarakat inginkan, jadi sebagai tenaga promosi kesehatan harus selalu siap kapan masyarakat dapat meluangkan waktunya..”(SL-TP1)

“...Setiap tahun puskesmas menyusun rencana kerja program kesehatan, selain program rutin dan wajib puskesmas, program program di puskesmas saja sebagian besar kecuali yang rutin ya, tapi beberapa kegiatan kegiatan yang lain itu, merupakan masukan dari masyarakat, yang disampaikan oleh masyarakat melalui rakor desa yang diselenggarakan pada setiap bulan, selain mini loka karya”. (SL-P04)

Kondisi sangat berbeda dengan apa yang ditemukan di kabupaten sumbawa, jaringan eksternal organisasi kurang sebagaimana kutipan wawancara berikut ini:

“...Dinas kesehatan mendapat instruksi awal utk penyusunan DAK sekitar bulan juni 2015 dari Kemenkes belum disertai dg alokasinya, proposal dibahas di jakarta. Sekitar akhir oktober 2015 baru dapat diketahui alokasinya dan bulan november 2015 sudah harus dibahas dan ditetapkan di DPRD, jadi kami telat mengetahui kebijakan tersebut, karena kebijakan itu keluar pada bulan maret tahun 2016 sementara anggaran tahun 2016 telah final di DPRD”(SB-D01)

“...dinas kesehatan tidak mempunyai kewajiban dan tidak ada ketentuan yang mengatur untuk melakukan sosialisasi penggunaan DAK, karena dinas kesehatan tidak memiliki daftar kebutuhan yang berasal dari musrenbang yang melibatkan puskesmas, desa dan kecamatan” (SB-D01)

c. Kebijakan Eksternal dan Insentif

Faktor ini mengidentifikasi segalah bentuk kebijakan lain yang mempengaruhi kebijakan yang dimaksud dalam hal ini perekrutan tenaga kontrak promosi kesehatan di puskesmas. Adapun beberapa faktor yang menjadi pendorong dan penghambat pelaksanaan kebijakan tersebut adalah adanya kebijakan tentang akreditasi puskesmas dan pelarangan perekrutan tenaga

kontrak oleh pemerintah serta kepemilikan hak yang sama atas insentif sebagaimana kutipan beberapa wawancara berikut ini”

“...DAK non fisik tahun 2016 pada kegiatan BOK untuk menu preventif dan promotif salah satunya digunakan untuk menyediakan tenaga promosi kesehatan di puskesmas, karena pada tahun 2019 seluruh Puskesmas harus terakreditasi dan salah satu syarat akreditasi puskesmas adalah ketersediaan tenaga promosi kesehatan di puskesmas.” (KK-1a)

“...dalam pelaksanaan kebijakan DAK Non Fisik bidang kesehatan untuk kegiatan BOK, Bupati selaku kepala pemerintahan daerah kabupaten sleman, membentuk ‘Tim Pelaksana Kegiatan Bantuan Operasional Kesehatan Tahun 2016’, dimana dalam tim tersebut Bupati selaku Pembina, wakil Bupati sebagai pengarah, sekretaris daerah, kepala Bappeda dan kepala DPKAD sebagai anggota serta kepala dinas kesehatan selaku penanggungjawab kegiatan” (SL.D01)

“...kabupaten sleman tidak diperbolehkan untuk merekrut tenaga kontrak, tetapi puskesmas yang berada di kabupaten sleman semua telah BLUD, nah dengan kondisi ini memungkinkan puskesmas untuk mengontrak tenaga yang dibutuhkan oleh puskesmas, namun tetap melalui usulan yang disampaikan oleh kepala dinas kesehatan kepada Bupati melalui BKD, dan menunggu persetujuan dari bupati utk pelaksanaannya.”(SL.PKM 01)

“kepala pemerintah daerah kabupaten sumbawa, mengeluarkan peraturan bupati yang ditujukan kepada seluruh SKPD agar tidak lagi merekrut tenaga kontrak, tenaga suka rela dan sejenisnya.” (SB.P01)

Dalam pelaksanaan tugas tenaga kontrak di kabupaten sleman memiliki tugas dan fungsi yang telah disepakati melalui perjanjian kerja dan memiliki hak yang sama dengan pegawai PNS atas insentif yang diterima sebagaimana kutipan wawancara berikut ini:

“tenaga kontrak promosi kesehatan di kabupaten sleman memiliki hak yang sama terhadap insentif yang diperuntukan bagi pegawai dalam lingkungan puskesmas” (SL.P1c)

Faktor Internal

a. Jaringan komunikasi internal dalam organisasi
Komunikasi merupakan hal yang sangat penting dalam sebuah organisasi, karena melalui komunikasi setiap individu baik itu atasan ataupun staf, dapat menyampaikan apapun untuk perkembangan organisasi terkait dengan tugas dan fungsi organisasi tersebut. kabupaten sleman memiliki jaringan dan komunikasi yang baik pada setiap jenjang hal ini dapat dibuktikan dari kutipan beberapa hasil wawancara di bawah ini :

“ Pertama kali kami mengetahui tentang perekrutan tenaga kontrak promosi kesehatan itu ketika dinas kesehatan mengadakan pertemuan, pertemuan penyusunan, ee perencanaan BOK mmm penyusunan anggaran BOK untuk puskesmas tahun 2016, memang diwajibkan untuk merekrut tenaga kontrak promkes, pokoknya nanti ini, ada belanja pegawai sekian harus ada haknya tenaga kontrak promosi kesehatan, nah berarti kami harus merekrut tenaga kontrak promosi kesehatan di puskesmas melalui dana BOK” (SL.P01)

Komunikasi terjalin dengan baik, bukan hanya antara puskesmas dan dinas kesehatan tetapi juga antara sesama staf ataupun staf dan pimpinan puskesmas, hal ini dapat diketahui dari beberapa kutipan wawancara berikut ini”

“miniloka karya merupakan wadah bagi puskesmas untuk duduk bersama, merumuskan rencana kegiatan program, melakukan evaluasi perkembangan capaian program dan berdiskusi tentang langkah-langkah yang diperlukan sebagai tindak lanjut program serta menyampaikan informasi informasi terbaru” (SL-P02)

Berbeda dengan kabupaten sleman, sebaliknya jaringan komunikasi yang terbangun terkait dengan pelaksanaan kebijakan perekrutan tenaga kontrak promosi kesehatan untuk puskesmas di kabupaten sumbawa masih kurang baik, hal ini diketahui dari beberapa kutipan wawancara berikut ini”

“...tidak, saya tidak tau kalau dana BOK bisa dipakai untuk merekrut tenaga kontrak promosi kesehatan, kalau saya tau, saya pasti akan mengusulkan ke dalam anggaran BOK puskesmas, ya ke,, nongka sala ke? ten dua ribu pituolas trang mbak? (apa ya, apa tidak salah mb) setau saya dana BOK tahun 2016 bukan lagi dana TP tapi sudah masuk ke anggaran DAK Non Fisik, dan yang saya tau itu untuk rumah tunggu dan persiapan akreditasi puskesmas.”(SB-P04)

“...tidak, seingat saya, tidak pernah ada sosialisasi dari dinas kesehatan yang menjelaskan bahwa dana BOK pada kegiatan preventif dan promotif bisa digunakan untuk membayar tenaga kontrak, kalau saya tau, itu pasti diusulkan karena puskesmas kami tidak memiliki tenaga promosi kesehatan, jadi lamin kegiatan promosi, me de kam suda atau mega longgar boat de berangkat. (jadi kalau untuk kegiatan promosi kesehatan, petugas yang sudah meyelesaikan tugasnya atau yang memilki waktu agak senggang yang melakukannya)”(SB-P02)

Budaya Organisasi

Hal ini merupakan bagian dari organisasi terkait dengan norma, perilaku, kebiasaan pelaksanaan tugas dapat menjadi alasan diperlukannya sebuah kebijakan dan bagaimana pelaksanaan kebijakan dalam suatu organisasi. Bagaimana budaya organisasi mempengaruhi kebijakan dapat dilihat dari kutipan wawancara di bawah ini:

“perekrutan tenaga kontrak promosi kesehatan di adakan secara terbuka, melalui pengumuman yang kami tempel di papan pengumuman puskesmas, sehingga dapat dengan mudah diketahui oleh masyarakat (SL.P01)

”kegiatan penyuluhan atau promosi kesehatan dilaksanakan oleh tenaga yang ada sebagai tugas rangkap disamping tugas pokok yang menjadi tanggungjawabnya.”(SB.P01)

“selaku pimpinan saya mengadakan pertemuan rutin yaitu miniloka karya di puskesmas, melalui pertemuan ini kami dapat melakukan evaluasi segala hal baik itu terhadap perkembangan capain program, maupun evaluasi terhadap pegawai kami, melalui wadah ini kami dapat mencari solusi bersama” (SL.P04)

“Dinas kesehatan tidak mempunyai kewajiban dan tidak ada ketentuan yg mengatur utk melakukan sosialisasi penggunaan DAK karena Dinas Kesehatan telah memiliki daftar kebutuhan yang berasal dari hasil musrenbang yang juga melibatkan puskesmas, desa dan kecamatan.” (SB-D01)

b. Sumber Daya yang tersedia

Ketersediaan sumber daya yang dimiliki oleh organisasi berupa: dana, sarana dan prasarana, SDM dan waktu, yang diperuntukan bagi pelaksanaan kebijakan tentang perekrutan tenaga kontrak promosi kesehatan, merupakan suatu hal yang sangat membantu puskesmas sebagaimana kutipan wawancara berikut :

“...ketersediaan dana untuk merekrut tenaga promosi kesehatan, tentu saja sangat bermanfaat puskesmas, karena kami tidak memiliki tenaga promosi kesehatan, karena yang melakukan kegiatan promosi kesehatan selama ini adalah bidan puskesmas” (SL-P01)

“...kebijakan ini dapat menjawab masalah yang dialami puskesmas, kami tidak memiliki tenaga promosi kesehatan, dengan dana ini kami dapat mengangkat tenaga kontrak untuk kegiatan promosi kesehatan, kami tidak kesulitan untuk mendapatkan peserta yang akan melamar.”(SL-P01)

Hal senada juga disampaikan oleh informan di kabupaten sumbawa sebagaimana kutipan wawancara dibawah ini:

“kami di puskesmas sangat tidak mungkin untuk membiayai tenaga kontrak karena kami belum memiliki mmmmm kewenangan dari sisi keuangan untuk melakukan hal itu ada kebijakan dari bapak bupati melalui perbup bahwa SKPD dan jaringannya tidak diperbolehkan untuk mengangkat tenaga kontrak (SB-01)

Adapun ketersediaan tenaga promosi kesehatan di puskesmas di kabupaten sleman dan kabupaten Sumbawa belum terpenuhi sebagaimana tabel dibawah ini :

Kesiapan untuk Pelaksanaan

Kesiapan pelaksanaan mengarah pada kapasitas organisasi, aspek ini digunakan untuk mengidentifikasi kesiapan dari organisasi untuk melaksanakan suatu kebijakan, adapun yang menjadi bagian dari kesiapan adalah:

a. Keterlibatan Kepemimpinan

Dukungan pimpinan dalam suatu organisasi adalah menggambarkan komitmen seorang pemimpin terhadap tujuan suatu organisasi. Hasil penelitian ini diperoleh gambaran bahwa dukungan pemimpin menjadi salah satu aspek penentu dalam melaksanakan atau tidak melaksanakan suatu kebijakan, dapat diketahui dari kutipan wawancara berikut ini:

“untuk mendukung dan memudahkan pendampingan bagi puskesmas, dalam menyusun usulan rencana kegiatan dalam pemanfaatan dana BOK dan memastikan peruntukan anggaran tersebut sesuai juknis termasuk untuk membiayai tenaga kontrak promosi kesehatan, maka dinas kesehatan kabupaten sleman membentuk “Tim Pelaksana Kegiatan BOK” yang terbentuk atas Surat Keputusan Kepala Dinas kesehatan yang anggotanya dari masing masing program di dinas kesehatan, kepala bagian kesehatan masyarakat sebagai ketua dan kepala dinas selaku penanggung jawab”(SL-D01)

Tabel. Jumlah Tenaga promkes

Lokasi Peneiitian	Jml Tenaga Promkes		Status Kepegawaian		
	2015	2016	PNS	Kontrak BLUD	Kontrak BOK
Kab. Sumbawa	7	7	7	0	0
Kab. Sleman	7	34	7	1	25

Tabel. Latar Belakang Pendidikan Tenaga Kontrak

Lokasi Penelitian	Latar Belakang Pendidikan Tenaga Kontrak Promkes						
	S1 Kes Mas	D-IV KL	D-III KL	D-III Keb.	D-III Gizi	D-III Kep.	D-III Analis
Kab.Sumbawa	-	-	-	-	-	-	-
Kab. Sleman	5	3	4	7	4	1	1

Berdasarkan tabel diatas, tidak ada satupun tenaga kontrak promosi kesehatan yang memiliki latar belakang pendidikan tenaga promosi kesehatan.

c. Akses Informasi dan Pengetahuan

Tentang bagaimana organisasi memperoleh informasi terkait adanya kebijakan pemanfaatan dana DAK Non Fisik pada kegiatan bok tahun 2016 untuk merekrut tenaga promosi kesehatan serta bagaimana upaya yang dapat dilakukan untuk dapat memanfaatkan kebijakan tersebut, pada kedua kabupaten sebagaimana kutipan wawancara berikut:

“pertama kali dinas kesehatan mengetahui secara resmi BOK menjadi DAK Non Fisik adalah ketika mengikuti forum nasional di jakarta pada tahun 2015, dimana dalam BOK memperbolehkan menu kegiatan preventif dan promotif melakukan perekrutan tenaga kontrak, hal ini langsung kami tindak lanjuti dengan berkoordinasi dengan pemerintah Daerah untuk dapat memasukan kegiatan tersebut kedalam usulan kegiatan tahun 2016.”(SL-D01)

“ Pertama kali kami mengetahui tentang perekrutan tenaga kontrak promosi kesehatan itu ketika dinas kesehatan mengadakan pertemuan, pertemuan penyusunan, ee perencanaan BOK mmm penyusunan anggaran BOK untuk puskesmas tahun 2016, memang diwajibkan untuk merekrut tenaga kontrak promkes, pokoknya nanti ini, ada belanja pegawai sekian harus ada haknya tenaga kontrak promosi kesehatan, nah berarti kami harus merekrut tenaga kontrak promosi kesehatan di puskesmas melalui dana BOK” (SL-P03)

Fisibility

Kesesuaian mengacuh kecocokan, relevan atau kompatibilitas program yang diberikan oleh penyedia untuk mengatasi masalah tertentu. (protector et al., 2011)

Hasil penelitian menunjukkan bahwa mayoritas partisipan mengatakan bahwa kebijakan pemanfaatan DAK Non Fisik tentang perekrutan tenaga kontrak promosi kesehatan mengatakan bahwa kebijakan tersebut sangat cocok dan relevan dengan kondisi yang ada

Hasil Pelaksanaan Kebijakan

Hasil penelitian atas dilaksanakan kebijakan kebijakan DAK Non Fisik bidang kesehatan tahun 2016 untuk tenaga kontrak promosi kesehatan. di kabupaten sleman dan kabupaten sumbawa memiliki keputusan yang berbeda, adapun dinas kesehatan kabupaten sleman memutuskan untuk melaksanakan kebijakan tersebut sebagai solusi alternatif, dalam rangka memenuhi kebutuhan

kekurangan tenaga promosi kesehatan di puskesmas, sedangkan kabupaten Sumbawa tidak melaksanakan kebijakan tersebut walaupun memiliki kebutuhan yang sama.

Keberhasilan dinas kesehatan kabupaten sleman dalam melaksanakan kebijakan tersebut tidak terlepas dari peran aktif dari masing-masing pihak yang terlibat, baik dari pembuat kebijakan sampai di tingkat pelaksana kebijakan. Juknis perekrutan tenaga kontrak promosi kesehatan terbit pada akhir bulan desember tahun 2015, tetapi sosialisasi dan penyusunan perencanaan tentang kebijakan tersebut telah dilaksanakan secara bertahap oleh pembuat kebijakan, dengan mengundang kepala dinas kesehatan provinsi dan kepala dinas kesehatan kabupaten/kota serta seluruh Indonesia.

Dinas kesehatan kabupaten sleman sebagai pihak yang telah mengetahui tentang kebijakan ini, melakukan advokasi kepada kepala Pemerintah daerah yaitu Bupati sleman, dan koordinasi dengan lintas sektor terkait yaitu Bappeda selaku badan yang bertanggungjawab atas perencanaan dan pengawasan pembangunan daerah, unruk menjelaskan tentang kebutuhan akan tenaga promosi kesehatan di puskesmas. Advokasi dan koordinasi tersebut menghasilkan sebuah keputusan yaitu pembentukan Tim Pelaksana BOK bidang kesehatan kabupaten sleman tahun 2016, dimana Bupati sleman sebagai pembina, Bappeda sebagai pengawas dan kepala dinas kesehatan sebagai pelaksana.

Terbentuknya Tim pelaksana tersebut memberikan kemudahan bagi dinas kesehatan untuk mengambil langkah selanjutnya, salah satunya adalah mengadakan pertemuan dengan mengundang seluruh kepala puskesmas dalam rangka sosialisasi kebijakan tersebut dan meminta kepada puskesmas agar memasukan biaya untuk mengontrak tenaga promosi kesehatan melalui perekrutan terbuka untuk umum.

Perekrutan tenaga kontrak promosi kesehatan oleh puskesmas di kabupaten sleman telah dilaksanakan secara terbuka dan menggunakan Surat Keputusan (SK) kepala dinas kesehatan dan perjanjian kerja sebagai bentuk kontrak kerja dengan gaji sesuai UMK kabupaten sleman yaitu Rp. 1.350.000,-/bulan

Strategi pelaksanaan kebijakan

Dalam rangka mendukung perekrutan tenaga kontrak promosi kesehatan, dinas kesehatan kabupaten sleman melakukan beberapa strategi

dalam menyampaikan kebijakan kepada kelompok sasaran yang terlibat sehingga kebijakan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik. Adapun strategi yang dimaksud adalah:

1. Melakukan advokasi kepada Bupati sebagai kepala Pemerintah daerah karena kebijakan yang akan dilaksanakan adalah kebijakan nasional tentang perekrutan tenaga kontrak, sehingga terbentuk TIM Pelaksana Kegiatan Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) Tingkat kabupaten yang ditetapkan melalui Surat Keputusan kepala pemerintah daerah yaitu SK Bupati Nomor 1.23/Kep.KDH/A tanggal 4 Januari Tahun 2016
2. Melakukan koordinasi dengan lintas sektor terkait yaitu bappeda yang bertanggung jawab atas perencanaan dan pengawasan pembangunan di tingkat daerah, koordinasi dengan dinas kesehatan provinsi yang secara kewilayahan bertanggung jawab dalam melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan program di tingkat kabupaten/kota
3. Melakukan sosialisasi kepada seluruh puskesmas dalam wilayah kerja dinas kesehatan kabupaten sleman dan sektor terkait melalui pertemuan di tingkat kabupaten.
4. Menugaskan kepada seluruh kepala puskesmas untuk merekrut tenaga kontrak promosi kesehatan secara terbuka di masing-masing wilayah puskesmas melalui anggaran DAK Non Fisik pada kegiatan BOK
5. Mengalokasikan gaji bagi tenaga kontrak promosi kesehatan yang lulus seleksi sesuai dengan Upah Minimum Kabupaten (UMK).
6. Menerbitkan Surat Keputusan kepala dinas dan mempersiapkan perjanjian kerja bagi tenaga kontrak promosi kesehatan yang lulus seleksi.
7. Memberikan pembekalan atau orientasi selama tiga hari kepada tenaga kontrak promosi kesehatan yang telah diterima sebagai tenaga kontrak, sehingga dapat melakukan tugas dengan baik.
8. Menjamin hak tenaga kontrak promosi kesehatan untuk mendapatkan pendapatan lain atau insentif lain yang sah dan berlaku bagi seluruh pegawai di puskesmas, termasuk kartu asuransi jaminan sosial bagi tenaga kontrak promosi kesehatan selama dalam masa kontrak kerja

PEMBAHASAN

Pelaksanaan kebijakan Permenkes nomor 82 tahun 2015 tentang petunjuk teknis penggunaan

Dana Alokasi Khusus bidang kesehatan, serta sarana dan prasarana penunjang sub bidang sarpras kesehatan Tahun anggaran 2016 khususnya DAK non fisik, pada kegiatan Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) terkait upaya kesehatan promotif dan preventif, yang diarahkan untuk merekrut tenaga promosi kesehatan di puskesmas, pada dua kabupaten yang menjadi lokasi penelitian ini memiliki keputusan yang berbeda, walaupun pada studi pendahuluan kedua kabupaten tersebut yaitu kabupaten Sumbawa provinsi Nusa Tenggara Barat dan kabupaten Sleman provinsi Yogyakarta, memiliki permasalahan yang sama yaitu kekurangan tenaga promosi kesehatan.

Penelitian ini bertujuan untuk memetakan dan mengidentifikasi faktor-faktor apa yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan perekrutan tenaga kontrak promosi kesehatan melalui DAK Non Fisik tahun 2016 dengan menggunakan instrument CFIR.

Secara garis besar hasil penelitian terkait perekrutan tenaga kontrak promosi kesehatan di kabupaten Sumbawa dan kabupaten sleman memiliki keputusan yang sangat berbeda, kabupaten sleman memutuskan untuk melaksanakan kebijakan tersebut, sebaliknya kabupaten Sumbawa tidak melaksanakannya. sementara kedua kabupaten tersebut memiliki kebutuhan yang sama yaitu kekurangan tenaga promosi kesehatan di puskesmas ditemukan beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan nasional ditingkat daerah.

Perbedaan keputusan terhadap kebijakan nasional bidang kesehatan oleh kepala dinas kesehatan kabupaten sleman dan kepala dinas kesehatan kabupaten sumbawa, selaku pihak yang bertanggungjawab dalam pembangunan di bidang kesehatan di tingkat kabupaten/kota, untuk mengatasi permasalahan yang ada, dipengaruhi oleh berbagai faktor. Peneliti dapat mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan tersebut adalah sebagai berikut:

Faktor Eksternal

a. Kebutuhan organisasi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada dasarnya dinas kesehatan kabupaten sumbawa dan dinas kesehatan kabupaten sleman memiliki kebutuhan yang sama yaitu kekurangan tenaga promosi kesehatan di puskesmas.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan di dinas kesehatan kabupaten sumbawa dan kabupaten sleman, ditemukan sebuah fakta

bahwa kebutuhan organisasi tidak selalu menjadi pertimbangan utama seorang pimpinan, ketika memutuskan untuk melaksanakan atau tidak sebuah kebijakan sebagaimana kasus yang terjadi di kabupaten Sumbawa. Dalam kasus ini kebutuhan tenaga promosi kesehatan adalah kebutuhan mendesak bagi puskesmas tetapi hal ini tidak menjadi pertimbangan kepala dinas kesehatan kabupaten Sumbawa untuk memanfaatkan kebijakan yang ada untuk menyelesaikan masalah kekurangan tenaga promosi kesehatan di puskesmas

b. Jaringan komunikasi eksternal

Keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan dipengaruhi oleh mekanisme penyampaian kebijakan tersebut. Jaringan komunikasi menjadi hal yang sangat penting baik itu komunikasi formal maupun informal, karena melalui komunikasi setiap individu baik itu atasan ataupun staf, dapat menyampaikan apapun untuk perkembangan organisasi terkait dengan tugas dan fungsi organisasi tersebut. (6)

Komunikasi baik formal ataupun informal akan memberikan kontribusi pada keberhasilan sebuah intervensi karena komunikasi mengajarkan individu untuk mengerti maksud dan tujuan dari sebuah intervensi. (7)

Dalam penelitian ini jaringan komunikasi eksternal sangat mempengaruhi keberhasilan atas keputusan untuk melaksanakan sebuah kebijakan nasional di tingkat daerah kabupaten/kota, karena kebijakan nasional tidak akan mudah untuk dapat di laksanakan oleh satu sektor saja, tetapi memerlukan, kerjasama lintas sektor terkait sehingga kebijakan tersebut dapat berjalan sukses, hal ini dapat kita lihat pada kesuksesan kepala dinas kesehatan kabupaten sleman dalam merekrut tenaga kontrak promosi kesehatan dengan melakukan advokasi dan koordinasi sehingga mendapat dukungan dari kepala pemerintah daerah.

c. Kebijakan Eksternal

Berdasarkan hasil penelitian ini kebijakan eksternal adalah faktor pendukung dalam penentuan keputusan pimpinan organisasi dalam memutuskan untuk mengadopsi atau melaksanakan kebijakan nasional di tingkat daerah. Dukungan kebijakan eksternal didapatkan karena adanya komunikasi dengan jaringan eksternal organisasi atau koordinasi dengan lintas sektor terkait kebijakan yang dimaksud.

Dalam penelitian ini kebijakan eksternal sangat mempengaruhi keputusan kepala dinas kesehatan kabupaten sleman dalam melaksanakan kebijakan merekrut tenaga kontrak promosi kesehatan bagi puskesmas, hal ini dapat diketahui dari keputusan bupati selaku kepala Pemerintah daerah kabupaten sleman mengeluarkan sebuah keputusan tentang pembentukan TIM Pelaksana BOK Kabupaten Sleman dimana, bupati menjadi pembina atas pelaksanaan kebijakan tersebut, serta memberikan hak yang sama atas insetif yang di terima oleh pegawai puskesmas dengan tenaga kontrak promosi kesehatan.

Faktor Internal

a. Jaringan Komunikasi internal organisasi.

Kebijakan tentang perekrutan tenaga kontrak promosi kesehatan adalah salah satu upaya untuk mendukung arah kebijakan dan strategi pembangunan di bidang kesehatan, dalam rangka meningkatkan pemerataan akses dan mutu pelayanan kesehatan sesuai standar bagi kebutuhan masyarakat.

Dinas kesehatan kabupaten sleman mengadakan pertemuan yang bagi seluruh kepala puskesmas dalam wilayah kerjanya, terkait informasi tentang kebijakan perekrutan tenaga kontrak promosi kesehatan.

Dinas kesehatan kabupaten sleman memiliki jaringan komunikasi internal yang lebih baik dibandingkan dengan komunikasi jaringan internal dinas kesehatan kabupaten sumbawa hal ini dapat dilihat dari terbentuknya tim evaluasi terpadu di dinas kesehatan, yang bertujuan untuk memantau perkembangan program kegiatan di tingkat puskesmas, dimana satu tim mengawasi beberapa puskesmas, sementara puskesmas dalam wilayah kerja dinas kesehatan kabupaten sumbawa tidak mendapatkan informasi tentang kebijakan yang dimaksud dan penagwasan program di puskesmas dilakukan sendiri tanpa terintegrasi dengan program lainnya

b. Budaya organisasi

Kekurangan tenaga promosi kesehatan di puskesmas menyebabkan beban kerja pegawai meningkat karena setiap pegawai memiliki tugas rangkap. Hal seperti ini sudah menjadi budaya kerja di puskesmas karena keterbatasan pegawai. Hal ini juga terjadi di puskesmas dalam wilayah kerja dinas kesehatan kabupaten Sumbawa dan dinas kesehatan kabupaten sleman

c. Kesiapan pelaksanaan

a) Keterlibatan kepemimpinan

Dukungan kepemimpinan dalam suatu organisasi adalah salah satu hal penting karena keputusan terakhir pimpinan menggambarkan komitmen seorang pemimpin terhadap tujuan suatu organisasi. Pelaksanaan suatu kebijakan sangatlah penting adanya dukungan yang berupa komitmen dari pimpinan karena pimpinan suatu lembaga atau instansi pada hakekatnya faktor yang paling menentukan mau dibawa kemana suatu kebijakan itu. (8)

Keberhasilan dalam suatu intervensi karena difasilitasi oleh sistem manajemen yang bagus. Keterlibatan pemimpin organisasi merupakan suatu dukungan yang sangat penting, karena dukungan dari pemimpin dapat memudahkan dalam berkoordinasi dengan lintas sektor terkait sehingga kebijakan tersebut dapat dilaksanakan dengan maksimal sebagai suatu alternatif solusi dalam rangka mengatasi masalah yang ada. (9)

Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. (8)

b) Sumber Daya yang tersedia

Ketersediaan sumber daya yang dimiliki oleh organisasi berupa: dana, sarana dan prasarana, SDM dan waktu, yang diperuntukan bagi pelaksanaan kebijakan tentang perekrutan tenaga kontrak promosi kesehatan, merupakan suatu hal yang sangat membantu puskesmas sebagaimana kutipan wawancara berikut :

Adapun ketersediaan tenaga promosi kesehatan di puskesmas di kabupaten sleman saat ini telah terpenuhi tetapi puskesmas di kabupaten Sumbawa belum terpenuhi sebagaimana tabel dibawah :

Berdasarkan tabel diatas, tidak ada satupun tenaga kontrak promosi kesehatan yang memiliki latar belakang pendidikan tenaga promosi kesehatan. hal ini menjadi alasan pendidikan kesehatan lain menjadi solusi untuk menjadi tenaga promosi kesehatan.

c) Akses Informasi dan Pengetahuan

Tentang bagaimana organisasi memperoleh informasi tentang adanya kebijakan pemanfaatan dana DAK Non Fisik pada kegiatan bok tahun 2016 untuk merekrut tenaga promosi kesehatan serta bagaimana upaya yang dapat dilakukan untuk dapat memanfaatkan kebijakan tersebut, pada kedua kabupaten sebagaimana kutipan wawancara berikut:

“pertama kali dinas kesehatan mengetahui secara resmi BOK menjadi DAK Non Fisik adalah ketika mengikuti forum nasional di jakarta pada tahun 2015, dimana dalam BOK memperbolehkan menu kegiatan preventif dan promotif melakukan perekrutan tenaga kontrak, hal ini langsung kami tindak lanjuti dengan berkoordinasi dengan pemerintah Daerah untuk dapat memasukan kegiatan tersebut kedalam usulan kegiatan tahun 2016.”(SL-D01)

“ Pertama kali kami mengetahui tentang perekrutan tenaga kontrak promosi kesehatan itu ketika dinas kesehatan mengadakan pertemuan, pertemuan penyusunan,ee perencanaan BOK mmm penyusunan anggaran BOK untuk puskesmas tahun 2016, memang diwajibkan untuk merekrut tenaga kontrak promkes, pokoknya nanti ini, ada belanja pegawai sekian harus ada haknya tenaga kontrak promosi kesehatan, nah berarti kami harus merekrut tenaga kontrak promosi kesehatan di puskesmas melalui dana BOK” (SL-P03)

Kesimpulan

Pelaksanaan kebijakan perekrutan tenaga kontrak promosi kesehatan dikabupaten sleman berjalan baik dan mendapat dukungan dari

Tabel. Jumlah Tenaga Promosi kesehatan

Lokasi Peneitian	Jml Tenaga Promkes		Status Kepegawaian		
	2015	2016	PNS	Kontrak BLUD	Kontrak BOK
Kab. Sumbawa	7	7	7	0	0
Kab. Sleman	7	34	7	1	25

Tabel. Latar Belakang Pendidikan Tenaga Kontrak

Lokasi Penelitian	Latar Belakang Pendidikan Tenaga Kontrak Promkes						
	S1 Kes Mas	D-IV KL	D-III KL	D-III Keb.	D-III Gizi	D-III Kep.	D-III Analis
Kab.Sumbawa	-	-	-	-	-	-	-
Kab. Sleman	5	3	4	7	4	1	1

pemerintah daerah. Kabupaten Sumbawa memutuskan untuk tidak melaksanakan kebijakan tersebut dengan berbagai alasan dan pertimbangan. Yaitu juknis pelaksanaan DAK Tahun 2016 terlambat, kebijakan tersebut harus dilakukan pengkajian lebih lanjut tentang keberlangsungan kebijakan apabila kebijakan anggaran tersebut terjadi perubahan, usulan kebutuhan tenaga promosi kesehatan di puskesmas tidak masuk di dalam daftar usulan kebutuhan tingkat kecamatan di dalam dokumen musrenbang dan seluruh tenaga kesehatan adalah tenaga penyuluh kesehatan, sehingga mampu melakukan tugas sebagai penyuluh atau sebagai tenaga promosi kesehatan.

Faktor dari CFIR yang paling dominan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tenaga kontrak adalah jaringan komunikasi baik eksternal maupun internal dan keterlibatan atau dukungan pimpinan. Kebutuhan organisasi menjadi alasan untuk melaksanakan suatu kebijakan, namun hal ini tidak menjadi faktor utama terlaksananya sebuah kebijakan karena kebutuhan organisasi dipengaruhi oleh faktor keterlibatan/dukungan pemimpin organisasi dalam hal ini komitmen pimpinan terhadap visi organisasi dan juga dipengaruhi oleh jaringan komunikasi eksternal organisasi yaitu: advokasi, koordinasi dan kerjasama dengan lintas sektor terkait. Kebijakan untuk merekrut tenaga kontrak promosi kesehatan merupakan kebijakan yang secara penerimaan, diterima dengan sangat baik oleh puskesmas baik itu di kabupaten sleman

maupun di kabupaten Sumbawa karena puskesmas sangat membutuhkan tenaga promosi kesehatan.

Referensi

1. WHO, 2014. *Global Status Report on Non Communicable Diseases 2014*.
2. Kementerian Kesehatan RI, 2014. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 75 Tahun 2014. In Jakarta.
3. Kementerian Kesehatan RI, 2016. *Profil Kesehatan Indonesia 2015*, Jakarta.
4. Kementerian Kesehatan RI, 2015. Rencana Strategis Kementerian Kesehatan Republik Indonesia Tahun 2015-2019. In Jakarta.
5. Yin, 2015. Study Kasus Desain & Metode. In Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
6. Purwanto & Sulistyastuti, 2015. Implementasi Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasinya Di Indonesia. In Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
7. Damschroder, L.J. et al., 2009. Fostering implementation of health services research findings into practice: a consolidated framework for advancing implementation science. *Implementation science*, 4(50), pp.40–55.
8. Ilyas. 2017. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi KEPMENKES NO.1087/MENKES/SK/VIII/2010 Tentang Keselamatan Dan Kesehatan Kerja Di Rumah Sakit.
9. Helfrich. 2012. The Role Of Evidence, Context, And Facilitation In An Implementation Trial: Implications For The Development of the PARIHS Framework.