

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Puskesmas adalah salah satu pusat pelayanan kesehatan masyarakat dan sebagai unit pelaksana teknis daerah (UPTD) Dinas Kesehatan di Kabupaten/Kota. Puskesmas memiliki tugas sebagai unit kesehatan yang menjangkau masyarakat di wilayah terpencil maupun di wilayah luas dalam hal pengelolaan masyarakat serta bertugas aktif dalam menumbuhkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya hidup sehat. Tujuan adanya puskesmas yaitu agar terwujudnya pembangunan kesehatan nasional yaitu dengan meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi masyarakat yang bertempat tinggal di wilayah kerja puskesmas (Wikimedia, 2011). Kini puskesmas sudah menjadi badan layanan umum daerah (BLUD) yang tentunya akan mengalami perubahan dari segi organisasional, yang berarti mengubah secara struktur, kewenangan, lingkungan, norma, dan perilaku (Prakoso, 2014: 7). Selain itu, puskesmas yang kini menjadi salah satu badan layanan umum daerah juga mengalami perubahan dalam manajerial yang begitu mendasar seperti kinerja pelayanan, profesionalisme, akuntabilitas, dan transparansi (Prakoso, 2014).

Puskesmas sebagai UPTD dibawah dinas kesehatan sehingga dalam pengelolaan keuangan puskesmas harus mengikuti ketentuan pengelolaan keuangan negara pada umumnya yang pembiayaan operasionalnya berasal dari

APBD Kabupaten/Kota setempat (Firdausi, 2018). Dalam hal akuntansi keuangan, setiap BLUD menggunakan anggaran berbasis kinerja dan sistem pencatatan akuntansinya menggunakan sistem akuntansi berbasis akrual. Hal ini bertujuan untuk transparansi penggunaan dana dan akuntabilitas dana secara lebih baik (Firdausi, 2018).

Dalam kondisi saat ini kasus angka kematian ibu/anak dan kasus gizi buruk masih sangatlah tinggi sehingga program Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) masih terhambat. Faktor yang mempengaruhi hal tersebut di antaranya belum optimalnya fungsi puskesmas dan keterbatasan biaya operasional puskesmas. Untuk itu, pemerintah memberikan bantuan operasional kesehatan bagi tiap puskesmas baik di wilayah Kabupaten/ Kota guna meningkatkan fungsi puskesmas sebagai pusat pelayanan kesehatan masyarakat primer. Dalam hal ini diharapkan pencapaian SPM (Standar Pelayanan Minimum) kesehatan Kabupaten/Kota meningkat dan terwujudnya percepatan pencapaian *Millenium Development Goods (MDGs)*. Sehingga akan menciptakan masyarakat yang sehat dengan menurunkan angka kematian ibu /anak dan mengurangi kasus gizi buruk.

Bantuan operasional kesehatan (BOK) merupakan bantuan yang diberikan pemerintah pusat kepada pihak pengelola puskesmas untuk membantu dalam mengadakan program pelayanan kesehatan yang bersifat promotif dan preventif (Permenkes, 2015). Dana bantuan operasional kesehatan ini berasal dari sumber APBN Menteri Kesehatan. Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan No.11 Tahun 2015 telah dijelaskan tentang petunjuk teknis bantuan

operasional kesehatan yang berisi tentang pedoman pengelolaan dana bantuan operasional kesehatan (BOK). Proses penetapan alokasi dana BOK bagi puskesmas dimulai dari adanya surat keputusan tentang penetapan alokasi BOK tahun 2015 bagi puskesmas yang diterbitkan oleh Dinas Kesehatan melalui penerbitan Surat Keputusan dari Menteri Kesehatan mengenai alokasi dana BOK Kabupaten/Kota.

Selain itu, dalam pengelolaan suatu dana tentunya berawal dari adanya suatu anggaran. Dalam organisasi sektor publik anggaran merupakan instrument akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik (Hartatik, 2015). Anggaran sektor publik membahas tentang besarnya belanja yang harus dikeluarkan untuk mendanai suatu rencana dan kegiatan serta cara untuk mendapatkan dana untuk membiayai suatu rencana dan kegiatan tersebut (Hartatik, 2015). Menurut penelitian Widodo (2014) yang berjudul “Analisis Perbandingan Realisasi dan Anggaran Bantuan Operasional Kesehatan menyatakan bahwa penyerapan anggaran BOK yang diterima puskesmas setiap bulannya tidak sama dan bergantung pada kebutuhan. Sehingga pemerintah daerah perlu bahan pertimbangan dalam menetapkan bantuan operasional kesehatan.

Dilansir dari Kompas.com menjelaskan bahwa kasus pungutan liar (pungli) masih marak terjadi di kalangan aparat atau pejabat. Tim Saber Pungli yang dilakukan oleh Polres Labuhanbatu melakukan operasi tangkap tangan (OTT) pada enam kepala Puskesmas dan satu pegawai Dinas Kesehatan di Kabupaten

Labuhanbatu Selatan (Labusel) Sumatera Utara pada hari Senin (9/7/2018) sore hari. Dalam OTT tersebut mendapat informasi telah terjadi pemotongan dana BOK periode Januari sampai dengan bulan Maret 2018 yang dilakukan oleh pihak Bendahara Dinas Kesehatan Labuhsel. Pemotongan dana sebesar 40 persen dari jumlah yang harusnya diterima masing-masing kepala puskesmas. Hal tersebut tentunya memberikan dampak yang negatif bagi masyarakat, karena dana yang seharusnya di gunakan untuk kegiatan Puskesmas harus di rampas oleh pihak yang tidak berwenang. Tentunya dari kasus tersebut, pihak pengawas pengelola BOK harus lebih tegas dan ketat dalam mengawasi penyaluran dana bantuan operasional kesehatan (BOK) serta meningkatkan integritas dan kejujuran pada diri aparat atau pejabat dalam pemerintahan.

Dalam penelitian (Kurnia , 2016) menjelaskan bahwa terdapat permasalahan dalam implementasi kebijakan bantuan operasional kesehatan diantaranya yaitu kurangnya sumber daya, komunikasi antar organisasi, dan aktivitas pelaksana. Penelitian yang dilakukan oleh Hidra (2017) tentang studi pengelolaan dana bantuan operasional kesehatan di Puskesmas Andowia Kabupaten Konawe Utara disimpulkan, bahwa dalam aspek perencanaan tiap awal bulan tahun berjalan diadakan rapat mini lokakarya dilanjutkan aspek pelaksanaan yang harus dilaksanakan sesuai dengan jadwal kegiatan berdasarkan *Plan Of Action (POA)* yang telah dibuat kemudian dari hasil pelaksanaan tersebut dicatat dan dilaporkan secara tepat waktu. Menurut (Sondakh, 2017) pemanfaatan bantuan operasional kesehatan (BOK)

digunakan untuk pengelolaan puskesmas dan untuk kegiatan operasional puskesmas. Indikator keberhasilan pengelolaan BOK berhasil jika dana BOK sangat mendukung realisasi program yang ada di puskesmas.

Puskesmas Bangsri I termasuk salah satu Puskesmas yang berstatus BLUD di Kabupaten Jepara sejak dikeluarkannya Peraturan Bupati Jepara No.19 Tahun 2017. Puskesmas ini memiliki cakupan wilayah yang cukup luas dengan jumlah penduduk 101.006 dengan jumlah penduduk berjenis kelamin perempuan sebanyak 50.678 jiwa dan jumlah penduduk berjenis kelamin pria sebanyak 50.328 jiwa yang ada di kecamatan Bangsri (bps.2017). Hal itu tentunya menjadi alasan bagi peneliti untuk melakukan penelitian karena di kecamatan Bangsri terdapat dua Puskesmas yaitu Puskesmas Bangsri I dan Puskesmas Bangsri II. Hal lain yang membuat peneliti ingin meneliti Puskesmas Bangsri I berdasarkan hasil wawancara pada pihak kepala Tata Usaha (TU) pada hari Jumat, 29 November 2018 Puskesmas Bangsri I adalah salah satu Puskesmas rawat inap dan di Puskesmas Bangsri I terdapat kendala dalam pengelolaan dana BOK pada tahap pelaporan khususnya surat pertanggungjawaban pengelolaan dana BOK, dimana dalam surat pertanggungjawaban tersebut pelaporannya tidak sesuai dengan pihak pengelola BOK pusat.

Sehingga dari penelitian terdahulu dan dari fenomena gap dapat disimpulkan bahwa pengelolaan dana bantuan operasional kesehatan itu penting dalam penyelenggaraan kesehatan masyarakat. Untuk itu, peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul “Pengelolaan Dana Bantuan

Operasional Kesehatan (BOK) Sesuai PMK No.11 Tahun 2015 (Studi pada Puskesmas Bangsri 1 Kabupaten Jepara)”. Dengan alasan penelitian tentang pengelolaan dana BOK belum ada yang meneliti dan bertujuan untuk mengetahui secara pasti pengelolaan dana bantuan operasional kesehatan di Puskesmas Bangsri 1 sudah sesuai juknis BOK dilihat dari aspek perencanaan, pelaksanaan, pencatatan, pembukuan dan pelaporan BOK.

1.2. Ruang Lingkup Penelitian

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah disampaikan diatas, maka perlu dilakukan pembatasan masalah yang menjadi ruang lingkup penelitian ini. Tujuan dari pembatasan ruang lingkup pada penelitian ini untuk memperjelas permasalahan yang ingin diteliti supaya lebih fokus dan mendalam. Dalam ruang lingkup penelitian ini lebih difokuskan pada Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) Tahun Anggaran 2018 yang diuraikan dalam tahap Perencanaan, Pelaksanaan, Pencatatan, Pembukuan dan Pelaporan.

1.3 Rumusan Masalah

Rumusan masalah merupakan pedoman awal bagi peneliti untuk penjelajahan pada obyek yang diteliti (Sugiyono,2012). Pengelolaan keuangan BOK Puskesmas diatur dalam Permenkes No.11 Tahun 2015 yang dalam pengelolaannya memuat tahap perencanaan, pelaksanaan, pencatatan, pembukuan, dan pelaporan. Namun, dalam prakteknya masih ada kendala dalam pengelolaan keuangan BOK Puskesmas yaitu pada tahap pelaporan,

dimana dalam pelaporan harus membuat Surat pertanggungjawaban (SPJ) atau laporan pemanfaatan dana BOK masih tidak sesuai dengan aturan pemerintah dan dari tim pengelola BOK masih ada yang tidak tahu aturan yang mengatur pengelolaan BOK. Sehingga berdasarkan latar belakang dari uraian ruang lingkup diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) di Puskesmas Bangsri I?
2. Bagaimana perbandingan realita pengelolaan dana BOK di Puskesmas Bangsri I versus aturan Permenkes No.11 Tahun 2015?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) Di Puskesmas Bangsri I.
2. Mengetahui perbandingan realita pengelolaan dana BOK di Puskesmas Bangsri I versus aturan Permenkes No.11 Tahun 2015.

1.5 Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai dasar pemikiran selanjutnya terutama dalam hal pengelolaan dana bantuan operasional kesehatan .

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Peneliti

Untuk dijadikan sebagai bentuk pengembangan ilmu yang sudah diberikan selama di bangku kuliah tentang pengelolaan keuangan dalam sektor publik dan bermanfaat sebagai bahan untuk mengetahui pengelolaan dana bantuan operasional kesehatan di Puskesmas Bangsri I.

b. Bagi Pengelola Puskesmas

Untuk dijadikan bahan evaluasi sebagai tolok ukur keberhasilan dalam pengelolaan keuangan bantuan operasional kesehatan yang di berikan oleh pemerintah dalam pembangunan program kesehatan.

c. Bagi Masyarakat

Memberikan pengetahuan agar masyarakat mampu menganalisis apakah pengelolaan dana BOK puskesmas sudah digunakan semestinya atau tidak.