

BAB 1 : PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan kesehatan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Pembangunan kesehatan pada hakikatnya adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa Indonesia untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang. Pembangunan kesehatan bertujuan untuk terwujudnya derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis.⁽¹⁾

Peningkatan derajat kesehatan masyarakat memerlukan pengorganisasian yang terarah secara efektif dan efisien. Pengelolaan kesehatan dilakukan secara berjenjang di pusat dan di daerah dengan memperhatikan otonomi daerah dan otonomi fungsional di bidang kesehatan. Pengelolaan sistem kesehatan di daerah dilaksanakan oleh Dinas Kesehatan Provinsi dan Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota.⁽¹⁾

Otonomi daerah memberikan peluang pada pengembangan kebijakan kesehatan di tingkat Kabupaten/Kota. Beberapa hal yang diharapkan dapat diimplementasikan pada pengembangan kebijakan kesehatan di tingkat kabupaten/kota yaitu : (1) terjadinya perencanaan dari bawah yang sesuai dengan kebutuhan daerah tersebut (*bottom up planning*), (2) terjadinya perencanaan program dan kegiatan serta penganggaran yang terpadu, (3) pelayanan publik semakin baik termasuk pelayanan untuk keluarga miskin, (4) peran serta masyarakat meningkat

dan terwujudnya demokrasi pembangunan, (5) terwujudnya akuntabilitas dalam pelaksanaan pembangunan dan (6) terwujudnya pemerataan kemampuan pembangunan.⁽²⁾

Melalui pemberian otonomi luas kepada daerah, pemerintah daerah mampu menentukan prioritas pembangunan kesehatan daerahnya sesuai dengan kebutuhan, situasi dan kondisi. Otonomi luas kepada daerah bertujuan untuk meningkatkan derajat kesehatan, pelayanan kesehatan dan kemandirian masyarakat di bidang kesehatan, dengan demikian daerah diharapkan mampu melakukan perencanaan kesehatan dengan baik.⁽³⁾ Perencanaan kesehatan adalah sebuah proses untuk merumuskan masalah-masalah kesehatan yang berkembang dimasyarakat, menentukan kebutuhan dan sumber daya yang tersedia, menetapkan tujuan program yang paling pokok dan menyusun langkah-langkah untuk mencapai tujuan tersebut.⁽⁴⁾

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota diharapkan mampu menyiapkan penguatan sistem perencanaan.⁽⁵⁾ Bakri (2001) menyatakan terdapat masalah pokok yang dihadapi dalam implementasi perencanaan kesehatan pada kabupaten/kota yaitu sistem perencanaan kesehatan yang kurang efektif dalam mengakomodir kebutuhan dan permasalahan kesehatan masyarakat.⁽⁶⁾ Untuk mengatasi masalah tersebut Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota memerlukan kebijakan yang jelas, tenaga yang berkualitas, sarana prasarana yang mendukung, langkah penyusunan yang tepat, data dan informasi yang akurat, menentukan analisis situasi dan masalah yang tepat, serta mampu menentukan program yang berdampak langsung terhadap kesehatan masyarakat.

Anggaran adalah rencana kuantitatif dinyatakan dalam satuan uang, dilakukan secara periodik (tahunan), disusun berdasarkan kegiatan dan program yang telah ditetapkan dan bertujuan untuk mencapai tujuan organisasi.⁽⁷⁾ Penyusunan anggaran hendaknya dilakukan dengan berlandaskan asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan penggunaannya dapat dipertanggungjawabkan. Pemerintah daerah haruslah bertindak secara efektif dan efisien dalam mengelola keuangan daerahnya untuk memberikan jaminan dan pelayanan kepada masyarakat yang baik, guna terwujudnya kesejahteraan masyarakat.⁽⁸⁾

Dinas Kesehatan Kota Padang merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan di bidang kesehatan yang ada di Kota Padang. Berdasarkan studi pendahuluan awal yang dilakukan peneliti, Dinas Kesehatan Kota Padang mengalami permasalahan pada waktu penetapan dokumen perencanaan penganggaran. Dokumen Rencana Kerja Dinas Kesehatan Kota Padang tahun 2018 ditetapkan pada tanggal 9 November Tahun 2017.

Waktu penetapan Rencana Kerja Kesehatan Kota Padang tahun 2018 tidak sesuai dengan dasar hukum perencanaan. Berdasarkan Permendagri No 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah pada pasal 154 ayat 2 menyatakan bahwa Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah ditetapkan paling lambat dua minggu setelah Rencana Kerja Pemerintah Daerah kabupaten/kota ditetapkan.⁽⁹⁾ Permendagri No 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pada pasal 82 ayat 2 menyatakan bahwa Rencana Kerja Pemerintah Daerah ditetapkan pada akhir bulan Mei sebelum tahun penyelenggaraan. Rencana Kerja Dinas Kesehatan Kota Padang tahun 2018 juga mengalami

keterlambatan penetapan dari Rencana Kerja Dinas Kesehatan Kota Padang Tahun 2017 yang ditetapkan pada tanggal 18 Oktober 2016.

Keterlambatan waktu penetapan dokumen perencanaan tahunan Dinas Kesehatan Kota Padang mengakibatkan keterlambatan pelaksanaan program dan kegiatan yang telah direncanakan. Keterlambatan akan menghambat semua pelaksanaan yang berhubungan dengan masyarakat. Perencanaan yang ditetapkan secara terburu-buru mengakibatkan perencanaan tersebut tidak efektif karena hanya sekedar merealisasikan.

Anggaran kesehatan di Dinas Kesehatan Kota Padang rendah dan belum sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan pada pasal 171 ayat 2 yang menyatakan besar anggaran kesehatan pemerintah daerah kabupaten/kota dialokasikan minimal 10% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di luar gaji.⁽¹⁰⁾ Dalam laporan tahunan Dinas Kesehatan Kota Padang, anggaran kesehatan Dinas Kesehatan Kota Padang dari tahun 2013-2016 berkisar 1%-3%.⁽¹⁾ Anggaran kesehatan Dinas Kesehatan Kota Padang yang kurang dari 10% mengakibatkan program dan kegiatan yang dianggarkan pada tahun yang berlangsung tidak mampu mencapai target yang ditetapkan pada Rencana Kerja Dinas Kesehatan Kota Padang.

Kota Padang mengalami peningkatan dalam segi masalah kesehatan. Kasus kematian balita pada tahun 2015 berjumlah 122 kasus dan tahun 2016 sebanyak 127 kasus, kasus kematian ibu pada tahun 2015 sebanyak 17 kasus dan tahun 2016 sebanyak 20 kasus serta kasus HIV tahun 2015 sebanyak 213 kasus dan tahun 2016 sebanyak 300 kasus.⁽¹⁾ Peningkatan masalah kesehatan ini disebabkan oleh: petugas kesehatan (*man*) yang masih kurang, baik dari segi kompetensi maupun jumlah

tenaga di sarana pelayanan tingkat pertama maupun Rumah Sakit rujukan di Kota Padang yang menyebabkan kurang optimalnya tenaga kesehatan tersebut dalam memberikan penanganan kepada pasien, dari segi dana (*money*) yaitu anggaran kesehatan yang kurang dari 10% dari APBD Kota Padang mengakibatkan realisasi target anggaran dari program dan kegiatan tersebut tidak tercapai 100%, hal ini menyebabkan meningkatnya kasus kematian balita, ibu dan HIV di sarana pelayanan primer dan Rumah Sakit rujukan yang ada di Kota Padang, alat kesehatan yang masih kurang (*material*) untuk pelaksanaan program dan kegiatan kesehatan di sarana pelayanan tingkat pertama maupun Rumah Sakit rujukan di Kota Padang mengakibatkan sarana pelayanan kesehatan tersebut tidak mampu memberikan pelayanan kesehatan secara optimal kepada pasien dan tidak meratanya penggunaan pedoman/ kebijakan (*method*) tentang program dan kegiatan kesehatan oleh sfasilitas kesehatan yang ada di kota Padang menyebabkan fasilitas kesehatan tersebut tidak tepat waktu dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada pasien.⁽¹¹⁾

Perencanaan pembangunan bidang kesehatan baik dalam bentuk program, kebijakan maupun kegiatan hanya sebagai dokumen yang sia-sia jika tidak dikaitkan dengan penganggarnya. Penganggaran merupakan bagian yang sangat penting untuk merealisasikan rencana dan target-target pembangunan yang telah ditetapkan sebelumnya, namun keterbatasan anggaran semakin menuntut adanya perencanaan yang matang agar pemanfaatan sumber daya yang tersedia benar-benar dilakukan secara efektif dan efisien. Sehingga sasaran pembangunan yang telah ditetapkan sebelumnya benar-benar tercapai sesuai dengan target, oleh karena itu perencanaan dan penganggaran merupakan hal yang sangat penting.⁽³⁾

Menurut penelitian Denas Symond (2006) tentang Kajian Perencanaan dan Penganggaran Kesehatan yang juga dilakukan di Dinas Kesehatan Kota Padang menyatakan Sumber Daya yang dimiliki Dinas Kesehatan Kota Padang dalam penyiapan perencanaan kesehatan meliputi SDM masih terbatas dari segi kualitas, sehingga berpengaruh terhadap penyusunan perencanaan. Ketersediaan data yang masih kurang akurat, sehingga menjadi masalah dalam penyusunan perencanaan dengan baik. Pencatatan dan pelaporan hasil kegiatan program belum mendapat prioritas. Proses penyusunan perencanaan belum dilakukan sebagaimana mestinya, yaitu belum dilakukan analisis situasi secara menyeluruh dan penyusunan perencanaan khususnya menganalisis situasi yang didasarkan terutama pada cakupan tahun sebelumnya.⁽¹²⁾ Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Analisis Penyusunan Perencanaan Penganggaran Dinas Kesehatan Kota Padang Tahun 2018”**.

1.2 Perumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu bagaimana penyusunan perencanaan penganggaran Dinas Kesehatan Kota Padang Tahun 2018?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk mengetahui secara mendalam analisis penyusunan perencanaan penganggaran Dinas Kesehatan Kota Padang, dari unsur masukan, proses dan keluaran tahun 2018.

1.3.2 Tujuan Khusus

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah:

1. Diketuainya informasi tentang *input* dalam penyusunan perencanaan penganggaran Dinas Kesehatan Kota Padang yang meliputi Tenaga (*man*), dana (*money*), sarana dan prasarana (*material*), dan metode (*method*).
2. Diketuainya informasi tentang *process* dalam penyusunan perencanaan penganggaran Dinas Kesehatan Kota Padang meliputi analisis situasi kesehatan, menentukan masalah kesehatan, menentukan prioritas program kesehatan, penyusunan rencana program kesehatan dan penyusunan anggaran kesehatan.
3. Diketuainya informasi tentang *output* dalam penyusunan perencanaan penganggaran Dinas Kesehatan Kota Padang yaitu terlaksananya penyusunan perencanaan penganggaran Dinas Kesehatan Kota Padang.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Peneliti
Dapat menambah wawasan dan pengalaman tentang Penyusunan Perencanaan Penganggaran Kesehatan di Dinas Kesehatan Kota Padang, serta dapat mengaplikasikan ilmu yang didapat selama mengikuti perkuliahan di Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Andalas.
2. Bagi Dinas Kesehatan Kota Padang

Sebagai bahan masukan bagi Dinas Kesehatan Kota Padang untuk perbaikan, penyempurnaan dan pengembangan Penyusunan Perencanaan Penganggaran di Dinas Kesehatan Kota Padang.

3. Bagi Fakultas Kesehatan Masyarakat Unand

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi penelitian selanjutnya, terutama mahasiswa/I Fakultas Kesehatan Masyarakat Unand yang akan meneliti tentang Penyusunan Perencanaan Penganggaran Dinas Kesehatan Kota Padang.

1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini mengenai analisis penyusunan perencanaan penganggaran Dinas Kesehatan Kota Padang Tahun 2018. Peneliti melakukan pembatasan penelitian hanya pada pendekatan sistem yaitu *input* (tenaga (*man*), dana (*money*), sarana prasarana (*material*) dan metode (*method*)), *process* (analisis situasi, menentukan masalah kesehatan, menentukan prioritas program kesehatan, penyusunan program kesehatan dan penyusunan anggaran kesehatan) dan *output* (terlaksananya penyusunan perencanaan penganggaran kesehatan). Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan data primer dengan menggunakan wawancara mendalam dan observasi dan data sekunder dengan menggunakan telaah dokumen.