

## BAB 1 : PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Dalam rangka mendukung terwujudnya pembangunan kesehatan yang merata, salah satu bentuk kebijakan pemerintah di bidang kesehatan adalah dengan Dana Alokasi Khusus Nonfisik Bidang Kesehatan yang selanjutnya disebut DAK Nonfisik Bidang Kesehatan. DAK Nonfisik Bidang Kesehatan adalah dana yang dialokasikan ke daerah untuk membiayai operasional kegiatan program prioritas nasional di bidang kesehatan yang menjadi urusan daerah guna meningkatkan akses dan mutu pelayanan kesehatan di daerah.<sup>(1)</sup> Pelaksanaan dan pengelolaan DAK non fisik harus mengikuti prinsip tata kelola yang baik (*good governance*), yaitu transparan, efektif, efisien, akuntabel dan tidak terduplikasi dengan sumber pembiayaan lain. Dalam pelaksanaannya, DAK Nonfisik Bidang Kesehatan mengacu kepada Peraturan Menteri Kesehatan No. 86 Tahun 2019. Dana DAK terdiri dari BOK, Jaminan Persalinan, Akreditasi Puskesmas, dan Pengawasan Obat dan Makanan.<sup>(1)</sup>

Bantuan Operasional Kesehatan yang selanjutnya disebut BOK merupakan dana yang digunakan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan bidang kesehatan, khususnya pelayanan di Puskesmas, penurunan angka kematian ibu, angka kematian bayi, dan malnutrisi. BOK ditujukan untuk meningkatkan akses dan mutu pelayanan kesehatan masyarakat utamanya promotif dan preventif di wilayah kerja Puskesmas. BOK diarahkan untuk mendukung operasional kegiatan, yang meliputi:<sup>(1)</sup> Upaya Kesehatan Masyarakat primer (Program Indonesia Sehat-Pendekatan Keluarga (PIS-PK), Upaya Kesehatan Masyarakat (UKM) Esensial dan Pengembangan, dan fungsi manajemen Puskesmas), pemicuan sanitasi total berbasis

masyarakat (STBM) desa lokus, dukungan operasional Upaya Kesehatan Masyarakat tim nusantara sehat, dan penyediaan tenaga dengan perjanjian kerja.<sup>(1)</sup>

Salah satu prioritas nasional bidang kesehatan yang didanai oleh BOK adalah menurunkan angka kematian ibu. Sesuai dengan *Sustainable Development Goals* (SDGs) target angka kematian ibu adalah dibawah 70 per 100.000 kelahiran hidup pada tahun 2030.<sup>(2)</sup> Tetapi, meskipun setelah 10 tahun sejak kebijakan dana BOK dikeluarkan yaitu tahun 2010, secara nasional angka kematian ibu di Indonesia masih tinggi, yaitu sebesar 177 per 100.000 kelahiran hidup.<sup>(3)</sup> Angka kematian ibu di Sumatera Barat masih cukup tinggi. Pada tahun 2017 terdapat 113 kasus kematian ibu. Kasus kematian ibu di Kota Padang pada tahun 2020 ditemukan sebanyak 21 kasus, jumlah ini naik jika dibanding tahun 2019 (16 orang).<sup>(4)</sup>

BOK merupakan bantuan dana dari pemerintah pusat melalui Kementerian Kesehatan. Tujuannya untuk membantu pemerintah daerah melaksanakan pelayanan kesehatan sesuai Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Kesehatan untuk mempercepat pencapaian SDGs dengan meningkatkan kinerja puskesmas dan jaringannya serta Pos Kesehatan Desa (Poskesdes) dan Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu) dalam menyelenggarakan pelayanan kesehatan.<sup>(5)</sup>

Kebijakan BOK telah dimulai sejak tahun 2010 disertai dengan peningkatan jumlah dana yang diberikan. Dengan harapan agar puskesmas mampu menjalankan fungsinya dan menghasilkan pelayanan kesehatan yang semakin merata, berkualitas dan berkeadilan. Kebijakan BOK diharapkan dapat mendorong puskesmas untuk dapat mengidentifikasi permasalahan kesehatan di wilayahnya dan mampu membuat perencanaan yang baik untuk mengatasinya.

Kementerian Kesehatan menetapkan total alokasi BOK Puskesmas per kabupaten/kota. Besaran alokasi dana BOK untuk setiap Puskesmas ditetapkan oleh

dinas kesehatan melalui surat keputusan kepala dinas kesehatan kabupaten/kota, dengan langkah-langkah penghitungan yang telah diatur di dalam Permenkes No. 86 Tahun 2019. Pemerintah mengalokasikan dana BOK sebesar Rp9,7 triliun di dalam APBN Tahun Anggaran 2020.<sup>(6)</sup> Besar dana BOK untuk wilayah Kota Padang tahun 2020 yaitu sebesar Rp13,2 miliar yang dialokasikan ke 23 puskesmas. Jumlah ini mengalami penurunan sebesar 5% dari anggaran BOK tahun 2019.<sup>(7)</sup> Penurunan pemberian anggaran ini disebabkan karena realisasi dana BOK tahun sebelumnya rendah.

Survei awal peneliti di Dinas Kesehatan Kota Padang didapatkan bahwa realisasi dana BOK di sejumlah puskesmas masih rendah. Rata-rata realisasi dana BOK Kota Padang yaitu 54,88% dan di beberapa puskesmas realisasinya masih berada dibawah rata-rata. Dari 23 puskesmas yang ada di Kota Padang, 8 diantaranya belum mencapai realisasi 50%. Salah satunya adalah Puskesmas Anak Air.

Puskesmas Anak Air dalam tiga tahun terakhir persentase penggunaan dana BOK-nya cenderung menurun. Hal ini diketahui dari laporan tahunan puskesmas dan data dari Dinas Kesehatan Kota Padang. Tahun 2018, realisasi dana BOK Puskesmas Anak Air sebesar 63,8%.<sup>(8)</sup> Pada tahun 2019 sebesar 50,55%<sup>(9)</sup> dan tahun 2020 sebesar 47,26%.<sup>(10)</sup>

Anggaran dana BOK di Puskesmas Anak Air dialokasikan untuk 5 menu kegiatan yaitu PIS-PK, UKM esensial, UKM Pengembangan, STBM dan manajemen puskesmas. Alokasi anggaran terbesar untuk penyelenggaraan UKM Esensial sebesar 55%. UKM esensial terdiri dari promosi kesehatan, kesehatan lingkungan, kesehatan ibu, anak dan KB, gizi dan pencegahan dan pengendalian penyakit.<sup>(12)</sup>

Capaian program promosi kesehatan di Puskesmas Anak Air tahun 2020 yaitu D/S hanya 24,7% dari target 85%. Penyuluhan yang dilakukan hanya 80% dari target

100%. Selain itu dana BOK di Puskesmas Anak Air digunakan untuk program Kesehatan Ibu dan Anak (KIA). Cakupan pelayanan KIA Ibu yang didasarkan lima indikator yaitu K1, K4, Deteksi Resti, Linnakes dan Neonatus. Hasilnya pada tahun 2020, K1 di Puskesmas Anak Air belum mencapai target 88,5%, pencapaian K4 di Puskesmas Anak Air masih dibawah target, yaitu dari target 95%, baru tercapai 81,2%. Deteksi dini resiko tinggi Ibu hamil oleh tenaga kesehatan dan masyarakat di wilayah kerja Puskesmas Anak Air 13.3% dari 20 % target yang ditetapkan. Selama Tahun 2020 terdapat 5 kasus kematian Ibu di wilayah kerja Puskesmas Anak Air. Jumlah ini meningkat dari tahun 2019 (1 kasus).<sup>(10)</sup> Serta, selama tahun 2020 juga terdapat 8 kasus kematian bayi dan balita.<sup>(10)</sup>

Survei awal peneliti menemukan bahwa rendahnya realisasi dana BOK di Puskesmas Anak Air disebabkan karena kekurangan sumber daya manusia. Berdasarkan Permenkes No.43 tahun 2019, dilihat dari standar ketenagaan puskesmas, diketahui bahwa Puskesmas Anak Air belum memiliki tenaga promosi kesehatan dan tenaga sistem informasi kesehatan. Hasil analisa kebutuhan oleh Dinas Kesehatan Kota Padang diketahui bahwa ketersediaan tenaga perawat, bidan, gizi, SKM, dan sanitarian di Puskesmas masih kurang.<sup>(11)</sup>

Kekurangan SDM ini membuat petugas puskesmas merangkap pekerjaan sehingga pelaksanaan program tidak maksimal. Akibatnya dana BOK tidak terserap dengan optimal dan berdampak pada rendahnya realisasi dana BOK. Selain itu, narasumber tersebut juga menyebutkan bahwa pandemi COVID-19 juga berdampak pada penurunan realisasi dana BOK. Karena pembatasan sosial, beberapa kegiatan di luar gedung tidak dapat dilakukan. Namun hal ini berbeda dengan realisasi dana BOK Puskesmas yang mengalami penurunan dalam 3 tahun terakhir. Artinya, pandemi bukanlah penyebab utama rendahnya realisasi dana BOK. Selain itu, Puskesmas Anak

Air pernah mendapat surat teguran akibat terlambat menyerahkan Surat Pertanggungjawaban (SPJ) ke Dinas Kesehatan. Artinya terdapat permasalahan komunikasi antar petugas puskesmas dalam pelaporan SPJ.

Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan Mariane Evelyn Pani (2012) tentang Evaluasi Implementasi Kebijakan Bantuan Operasional Kesehatan di Tiga Puskesmas Kabupaten Ende Provinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2011 menyatakan bahwa, keterbatasan sumber daya manusia puskesmas dan Dinas Kesehatan dalam segi kuantitas maupun kualitas mengakibatkan keterlambatan puskesmas dalam memasukan POA (*Planning, Organizing, Actuating*) sehingga dana BOK cair akhir triwulan kedua.<sup>(12)</sup>

Penelitian yang dilakukan oleh Detty Kurnia (2016) dengan judul Implementasi Kebijakan Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) Di Puskesmas Pagarsih, Ibrahim Adjie dan Padasuka Kota Bandung. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi Kebijakan Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) di Puskesmas belum terlaksana secara optimal. Diketahui bahwa ada dua faktor yang sangat menghambat keberhasilan implementasi kebijakan Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) yaitu sumber daya dan komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana.<sup>(13)</sup>

Penelitian yang dilakukan oleh Sihombing tentang Analisis Implementasi dan Evaluasi Efektifitas Dana BOK terhadap Pencapaian Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan di Kota Sibolga Sumatera Utara tahun 2012, menjelaskan bahwa kendala dalam pelaksanaan BOK berkaitan dengan input adalah jumlah sumber daya manusia masih belum merata dan memegang tugas rangkap sehingga menyebabkan keterlambatan dalam pelaporan keuangan dan pencairan. Selain itu, masih ditemukan perencanaan yang belum sesuai pedoman, penyusunan *plan of action* (POA) tanpa



melalui mekanisme mini-lokakarya sehingga kegiatan yang diusulkan kurang memberikan daya ungkit dalam pencapaian Standar Pelayanan Minimum (SPM) dan MDGs.

Berbagai masalah sering ditemukan dalam proses implementasi kebijakan, karena banyak faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut. George C. Edwards III (1980) mengemukakan bahwa terdapat empat faktor yang mempengaruhi kegagalan dan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Dengan menganalisa faktor-faktor tersebut diharapkan akan diketahui penyebab permasalahan sehingga akhirnya diperoleh pemecahan masalah.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas dan melihat capaian realisasi dana BOK Puskesmas Anak Air mendorong peneliti untuk melakukan penelitian ini. Diharapkan penelitian ini akan menjadi bahan pertimbangan pengambilan keputusan untuk proses pelaksanaan anggaran BOK di tahun berikutnya.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian permasalahan pada latar belakang, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan penggunaan dana BOK di Puskesmas Anak Air sehingga persentase pemanfaatannya menurun dari tahun ke tahun? Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dana BOK di Puskesmas Anak Air?

### **1.3 Tujuan**

#### **1.3.1 Tujuan Umum**

Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi kebijakan dana Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) di Puskesmas Anak Air Kota Padang tahun 2021.

#### **1.3.2 Tujuan Khusus**

- a. Mengetahui implementasi kebijakan dana BOK di Puskesmas Anak Air.
- b. Mengetahui faktor komunikasi pada implementasi kebijakan dana BOK di Puskesmas Anak Air.
- c. Mengetahui faktor sumber daya pada implementasi kebijakan dana BOK di Puskesmas Anak Air.
- d. Mengetahui faktor disposisi pada implementasi dana BOK di Puskesmas Anak Air.
- e. Mengetahui faktor struktur birokrasi pada implementasi dana BOK di Puskesmas Anak Air.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

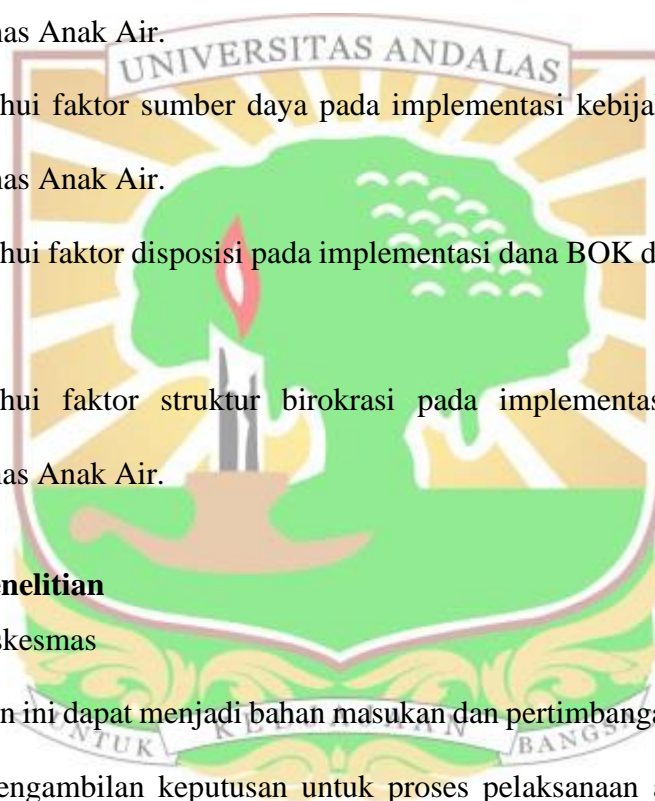
1. Bagi Puskesmas

Penelitian ini dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi puskesmas dalam pengambilan keputusan untuk proses pelaksanaan anggaran BOK di tahun berikutnya.

2. Bagi Akademik

Dapat menjadi tambahan bacaan dan referensi dalam pengembangan Ilmu Kesehatan Masyarakat.

3. Bagi Peneliti



Dapat meningkatkan pengetahuan, wawasan dan pengalaman peneliti dengan melakukan penelitian mengenai analisis implementasi kebijakan dana BOK di Puskesmas Anak Air Kota Padang.

### **1.5 Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian ini berfokus kepada implementasi kebijakan dana BOK di Puskesmas Anak Air tahun 2021 dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasinya dengan menggunakan Teori Edwards III. Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data dengan wawancara mendalam, observasi dan telaah dokumen. Informan penelitian ditentukan dengan teknik *purposive sampling*. Penelitian dilakukan pada bulan Juli-Agustus 2021. Analisis data menggunakan triangulasi sumber dan triangulasi metode.

