

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Semenjak bergulirnya era reformasi pada tahun 1998, Bangsa Indonesia telah banyak mengalami perubahan khususnya tentang keterbukaan. Dalam era keterbukaan ini masyarakat semakin menyadari hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Dimana salah satunya adalah keterbukaan dalam perbaikan terhadap sistem pengelolaan keuangan pada badan-badan pemerintah. Selain itu pula dengan adanya era reformasi pola pemerintahan mengalami perubahan yang mana semenjak era orde baru sistem pemerintahan semua tersentralistis berubah menjadi desentralisasi.

Pengelolaan Keuangan merupakan salah satu bagian yang mengalami perubahan mendasar. Dengan diberlakukannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka pemerintah dapat memepercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan menyelenggarakan otonomi daerah sebagai bentuk pemberian kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Selanjutnya, Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pengelolaan Keuangan Daerah dilaksanakan dalam suatu system yang terintegrasi yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah (PERDA). Belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang

diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan system jaminan sosial. Terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, diantaranya adalah belanja hibah dan belanja bantuan sosial.

Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat, maka kesehatan adalah hak bagi setiap warga masyarakat yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar. Setiap Negara mengakui bahwa kesehatan menjadi modal terbesar untuk mencapai kesejahteraan. Oleh karena itu, perbaikan pelayanan kesehatan pada dasarnya merupakan suatu investasi sumber daya manusia untuk mencapai masyarakat yang sejahtera.

Pelayanan kesehatan merupakan salah satu aspek dalam pembangunan nasional yang dikembangkan melalui upaya kesehatan. Upaya ini dimaksudkan untuk menunjang pencapaian cita-cita bangsa Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, alinea IV yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta dalam melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Berdasarkan Undang-Undang 36 tahun 2009 Tentang Kesehatan Pasal 15 sebagai berikut:

“ Pemerintah bertanggung jawab atas ketersediaan lingkungan, tatanan, fasilitas kesehatan baik fisik maupun sosial bagi masyarakat untuk mencapai derajat kesehatan yang setinggi-tingginya”.

Menurut Kansil (1991) menyatakan bahwa kesehatan adalah keadaan yang meliputi kesehatan badan, rohani (mental) dan sosial, bukan hanya keadaan yang bebas dari penyakit, cacat dan kelemahan. Berbicara tentang

kesehatan, maka terdapat dua aspek dari kesehatan, yaitu aspek upaya kesehatan dan aspek sumber daya kesehatan. Aspek upaya kesehatan salah satunya adalah pemeliharaan kesehatan, yang dibagi menjadi pemeliharaan kesehatan masyarakat dan pemeliharaan kesehatan individu. Pemeliharaan kesehatan individu dikenal sebagai pemeliharaan kodekteran. Sementara aspek sumber daya kesehatan terdiri dari prasarana kesehatan antara lain: rumah sakit, puskesmas, balai pengobatan, tempat praktek dokter dan tenaga kesehatan antara lain: dokter, perawat, bidan, apoteker. Seluruh kegiatan pelaksanaan upaya kesehatan dilakukan oleh sumber daya kesehatan selalu diatur oleh kaidah-kaidah medic, hukum dan moral, kesopanan dan kesusilaan.

Tujuan pembangunan kesehatan sebagai komitmen nasional dapat dilihat pada pasal 3 Undang-Undang Nomor 36 tahun 2009 tentang kesehatan sebagai berikut:

“Pembangunan kesehatan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis”

Dalam Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 menjelaskan bahwa kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spiritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis. Dan juga telah ditetapkan bahwa setiap orang berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Oleh karena itu, setiap elemen masyarakat baik individu, keluarga, berhak memperoleh pelayanan atas kesehatannya dan bertanggung jawab mencanangkan, mengatur menyelenggarakan dan mengawasi penyelenggaraan kesehatan secara merata dan terjangkau oleh masyarakat.

Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur adalah satuan kerja perangkat daerah yang mempunyai tugas dan fungsi yaitu:

1. Perumusan kebijakan di bidang kesehatan;
2. Pelaksanaan kebijakan di bidang kesehatan ;
3. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang kesehatan;
4. Pelaksanaan administrasi Dinas di bidang kesehatan; dan
5. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Gubernur terkait dengan tugas dan fungsinya (Pergub 74 tahun 2016)

Belanja daerah dalam Pasal 26 PP 58 tahun 2005 menyatakan bahwa kesehatan adalah merupakan belanja urusan wajib dimana belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial.

Berdasarkan UU No 23 tahun 2014 menyatakan bahwa Pemerintah daerah wajib mengalokasikan anggaran kesehatan minimal 10% (sepuluh persen) dari total belanja APBD diluar gaji. Adapun peruntukan belanja tersebut dipergunakan untuk infrastruktur, sarana prasaran peralatan kesehatan, menyediakan tenaga dokter/ tenaga medis, menyediakan obat-obatan dan tersedianya pengembangan sistem informasi (sistem rujukan).

Apabila anggaran urusan wajib telah terpenuhi, maka pemerintah daerah dapat pula memberikan anggaran hibah kepada pelayanan kesehatan untuk dapat meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan, sehingga pelayanan kesehatan dapat merata. Dimana di dalam Permendagri 32 tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menyatakan bahwa “ hibah diberikan yang ditujukan untuk menunjang pencapaian sasaran program dan kegiatan

pemerintah daerah dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas, dan manfaat untuk masyarakat.

Hibah salah satunya dapat diberikan kepada organisasi kemasyarakatan, yaitu diberikan kepada kelompok orang yang memiliki kegiatan tertentu dalam bidang perekonomian, pendidikan, kesehatan, keagamaan, kesenian, adat istiadat, dan keolahragaan non-profesional (Permendagri 32 tahun 2011)

Dalam rangka pembinaan terhadap pengelolaan hibah khususnya hibah dibidang kesehatan agar tercipta tertib administrasi, akuntabilitas dan transparansi pengelolaan hibah yang bersumber dari APBD, maka perlu disusun pedoman kepada pemerintah daerah. Berdasarkan pertimbangan tersebut ditetapkanlah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Di dalam Permendagri 32 tahun 2011 mengatur bahwa pemerintah daerah dapat menganggarkan hibah apabila telah menetapkan peraturan kepala daerah. Untuk menindak lanjuti ketentuan tersebut, maka Pemerintah Provinsi Jawa Timur selaku Pemerintah Daerah telah menetapkan Peraturan Gubernur Nomor 40 tahun 2016 tentang Tata Cara Penganggaran, Pelaksanaan dan Penatausahaan, Pelaporan dan Pertanggungjawaban serta Monitoring dan Evaluasi Hibah dan Bantuan Sosial.

Dengan ditetapkannya Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 40 tahun 2016 yang didasarkan pada Permendagri Nomor 32 Tahun 2011, maka pelaksanaan pemberian hibah dan bantuan sosial pada Pemerintah Provinsi Jawa Timur tahun anggaran 2016 sudah harus berpedoman pada peraturan tersebut. Khusus untuk belanja hibah juga diatur dalam Buletin Teknis Nomor 13 tentang Akuntansi Belanja Hibah. Buletin teknis ini diperlukan untuk memberikan

panduan, menyelaraskan persepsi dan menghapus berbagai permasalahan pengelolaan dan pertanggungjawaban dana belanja hibah.

Berdasarkan uraian diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah pelaksanaan pemberian hibah bidang kesehatan yang bersumber dari APBD Provinsi Jawa Timur yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur telah sesuai dengan Permendagri 32 tahun 2011, Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 40 Tahun 2016, dan Buletin Teknis Nomor 13 tentang Akuntansi Belanja Hibah dengan judul **“ANALISIS IMPLEMENTASI SISTEM DAN PROSEDUR PEMBERIAN HIBAH YANG BERSUMBER DARI ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH PADA DINAS KESEHATAN PROVINSI JAWA TIMUR”** .

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- 1) Apakah penerapan sistem penganggaran Hibah pada Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur sudah sesuai dengan Permendagri 32 Tahun 2011 dan Pergub 40 Tahun 2016 ;
- 2) Apakah penerapan sistem pelaksanaan dan penatausahaan Hibah pada Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur sudah sesuai dengan Permendagri 32 Tahun 2011 dan Pergub 40 Tahun 2016;
- 3) Apakah penerapan sistem pelaporan dan pertanggungjawaban Hibah pada Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur sudah sesuai dengan Permendagri 32 Tahun 2011 dan Pergub 40 Tahun 2016 dan Buletin Teknis Nomor 13

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

Berdasarkan perumusan masalah yang ada, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah pelaksanaan pemberian hibah yang bersumber dari APBD pada Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2016:

- 1) Untuk mengetahui penerapan sistem penganggaran Hibah pada Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur sudah sesuai dengan Permendagri 32 Tahun 2011 dan Pergub 40 Tahun 2016 ;
- 2) Untuk mengetahui penerapan sistem pelaksanaan dan penatausahaan Hibah pada Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur sudah sesuai dengan Permendagri 32 Tahun 2011 dan Pergub 40 Tahun 2016;
- 3) Untuk mengetahui penerapan sistem pelaporan dan pertanggungjawaban Hibah pada Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur sudah sesuai dengan Permendagri 32 Tahun 2011 dan Pergub 40 Tahun 2016 dan Buletin Teknis Nomor 13

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diberikan oleh penulisan skripsi ini adalah :

#### **1) Bagi Akademis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang positif serta gambaran yang jelas mengenai sistem dan prosedur pemberian hibah yang bersumber anggaran APBD pada Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur. Penelitian ini juga diharapkan dapat mengembangkan wawasan mahasiswa serta sebagai bahan referensi bagi peneliti lain yang berhubungan dengan masalah yang diteliti dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan.

## **2) Bagi pengembangan ilmu pengetahuan**

Sebagai pengembangan khasanah ilmu pengetahuan yang penulis terima khususnya tentang masalah sistem dan prosedur pemberian Hibah yang bersumber dari Anggaran APBD pada Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur serta untuk memperoleh pengalaman

## **3) Bagi Praktisi**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menganalisis masalah yang berhubungan dengan pelaksanaan sistem dan prosedur pemberian Hibah yang bersumber dari Anggaran APBD pada Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur serta memberikan solusi-solusi atau jalan pemecah dari masalah-masalah yang ada dengan menggunakan pengetahuan dan teori-teori yang ada. Adanya jalan pemecah dari masalah-masalah yang ada, diharapkan sistem dan prosedur pemberian Hibah pada Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur dapat lebih baik dan memadai.