

TESIS

**GAMBARAN FAKTOR YANG BERPENGARUH TERHADAP
IMPLEMENTASI PERMENDAGRI NO 13 TAHUN 2006
TENTANG PEDOMAN PENGELOLAAN KEUANGAN
DAERAH YANG TELAH DIUBAH DENGAN
PERMENDAGRI NO 59 TAHUN 2007 DAN PERMENDAGRI
NO 21 TAHUN 2011 DI PUSKESMAS KABUPATEN
JOMBANG
(Studi Deskriptif Terhadap Pengelolaan Pendapatan (Retribusi Puskesmas) Dan
Belanja Operasional Puskesmas)**



**Rachma Fitriana, SS
NIM : 071043015**

**PROGRAM MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
SMT GASAL 2013 / 2014**

PERNYATAAN TIDAK MELAKUKAN PLAGIAT

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Rachma Fitriana
NIM : 071043015
Program Studi : Magister Kebijakan Publik

Bagian atau keseluruhan isi Penulisan Tesis ini tidak pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademis pada bidang studi dan/atau universitas lain dan tidak pernah dipublikasikan/ditulis oleh individu selain penyusun kecuali bila dituliskan dengan format kutipan dalam isi Penulisan Tesis.

Apabila ditemukan bukti bahwa pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai ketentuan yang berlaku di Universitas Airlangga.

Surabaya, Januari 2014

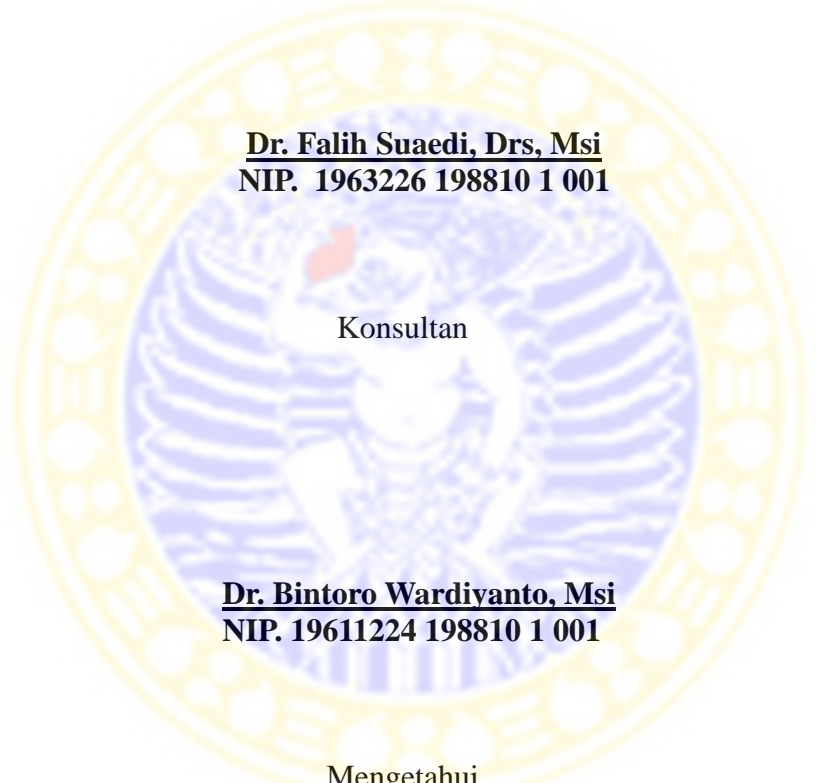
(Rachma Fitriana)

Lembar Persetujuan

PENULISAN TESIS INI TELAH DISETUJUI UNTUK DIUJI
PADA TANGGAL 20 JANUARI 2014

Oleh

Pembimbing Ketua



Dr. Falih Suaedi, Drs, Msi
NIP. 1963226 198810 1 001

Konsultan

Dr. Bintoro Wardiyanto, Msi
NIP. 19611224 198810 1 001

Mengetahui,
Ketua Program Studi

Dr. Antun Mardiyanta, MA
NIP. 19611031 198810 1 001

TELAH DIUJI DAN DIPERTAHANKAN DI HADAPAN PENGUJI

Pada tanggal 20 Januari 2014

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua : Dr. Antun Mardiyanta, MA (.....)

Anggota: 1. Dr. Falih Suaedi, Msi (.....)

2. Dr. Bintoro Wardiyanto, M.Si (.....)

3. Dr. Gitadi Tegas Supramudyo, M.Si (.....)

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kepada Allah SWT atas segala rahmat dan ridho Nya sehingga tugas penulisan tesis ini dapat terselesaikan. Judul “Gambaran Faktor Yang Berpengaruh terhadap Implementasi Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang telah diubah dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007 dan Permendagri no 21 Tahun 2011 di Puskesmas Kabupaten Jombang (Studi Deskriptif terhadap Pengelolaan Pendapatan (Retribusi Puskesmas) dan Belanja Operasional Puskesmas di Kabupaten Jombang)” dipilih karena keinginan untuk mengetahui permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh Puskesmas di Kabupaten Jombang sebagai Unit Pelaksana Teknis Dinas Kesehatan Kabupaten Jombang dalam pengelolaan keuangan baik dalam mengelola pendapatannya maupun belanjanya. Selama ini Kabupaten Jombang di mana Dinas Kesehatan sebagai salah satu entitas akuntansi, dalam Laporan Keuangan Daerah yang telah diperiksa BPK, selalu mendapatkan predikat Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Hal ini menunjukkan bahwa masih ada pengelolaan keuangan yang belum/tidak sesuai dengan aturan yang berlaku. Kedepan diharapkan adanya perbaikan dalam pengelolaan keuangan di puskesmas sehingga dana APBD yang dianggarkan di bidang kesehatan dapat dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat.

Terselesaikannya penulisan tesis ini, saya sadari karena bantuan dan peran dari berbagai pihak. Untuk itu, pada kesempatan ini saya perlu menyampaikan ucapan terima kasih tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya saya ucapkan kepada :

1. Dr. Falih Suaedi, M.Si sebagai Pembimbing Ketua yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan saran;
2. Dr. Antun Mardiyanta, MA sebagai Ketua Departemen Administrasi dan Ketua Program Studi Magister Kebijakan Publik Universitas Airlangga

3. Dr. Bintoro Wardiyanto, M.Si sebagai Pembimbing kedua atas segala bimbingan dan arahnya;
4. Ibunda Hj. Musriah, Bpk. & Ibu H. Machmud Nachrowi, suami, anak-anakku dan keluargaku semua atas doa dan dukungan sehingga terselesaikannya tesis ini;
5. dr. Heri Wibowo, M.Kes, Ibu SekDin, para Kabid, para rekan Kasi di Dinas kesehatan Kabupaten Jombang yang telah memberikan doa dan supportnya.
6. Kepala Puskesmas, Bendahara Puskesmas dan para nara sumber yang semuanya tidak mungkin disebutkan satu persatu atas waktu untuk sebuah interview diantara padatnya rutinitas.
7. Seluruh crew Seksi Sarnakes dan Sub Bag Keuangan DinkesKab Jombang, terimakasih untuk bantuan dan dukungannya.
8. Seluruh pengajar program Magister Kebijakan Publik. Berbagai materi dan bahan ajar telah memberikan makna baru dalam pelaksanaan tugas sebagai abdi masyarakat.

Akhir kata, penulis mohon maaf apabila dalam penulisan tesis ini terdapat kekurangan tetapi semoga apa yang telah disampaikan bermanfaat.

Penulis,

Rachma Fitriana

RINGKASAN

Sistem penganggaran berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 mulai diterapkan di Kabupaten Jombang termasuk di Dinas Kesehatan sejak TA 2007. Namun untuk UPTD Puskesmas baru bisa dilaksanakan pada tahun 2009 setelah ada temuan dan rekomendasi dari BPK tentang PAD yang harus disetor bruto ke Kas Daerah dan tidak boleh dibelanjakan langsung. Di samping itu melihat trend APBD Dinas Kesehatan mulai tahun 2009 hingga tahun 2013 yang selalu mengalami kenaikan. Namun ketika aturan tersebut dilaksanakan ternyata banyak Kepala Puskesmas dan Bendahara yang mengeluh karena menganggap Permendagri tersebut agak sulit dilaksanakan oleh Puskesmas. Salah satu yang dianggap menyulitkan adalah keharusan untuk menyetorkan pendapatan dalam jangka waktu 1x24 jam. Selain itu pembagian panjar dari dana operasional untuk 34 puskesmas yang tidak teratur dan jumlah dana yang kurang dari PAD yang disetor puskesmas. Hal inilah yang menjadi pertimbangan dilakukannya penelitian tentang faktor-faktor yang berpengaruh terhadap Permendagri no 13 Tahun 2006.

Metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan analisa data kualitatif. Namun di tahap awal penelitian telah disebarakan kuisisioner bersifat tertutup kepada 34 kepala puskesmas dan 34 bendahara pengeluaran dan penerimaan pembantu untuk mengetahui tanggapan dan keterlibatan mereka terhadap implementasi Permendagri di atas. Selain itu juga menggunakan teknik key person untuk menentukan informan yang akan diwawancarai.

Ada 4 faktor yang dianggap cukup berpengaruh dalam implementasi kebijakan publik yaitu : komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi. Dalam proses sosialisasi Permendagri 13/2006 diperlukan komunikasi yang intensif agar pesan yang disampaikan dapat dipahami oleh implementor/pelaksana kebijakan seperti PA, PPK-SKPD, Bendahara, PPK dan PPTK. Sosialisasi tentang Permendagri sudah rutin dilakukan oleh Dinas Kesehatan kepada Puskesmas bahkan bekerjasama dengan pihak lain yang terkait (DPPKAD, Itwilkab). Memang pemahaman tidak bisa langsung diterima oleh implementor tapi secara bertahap akan selalu meningkat. Faktor kedua adalah sumberdaya di mana kualifikasi SDM yang dibutuhkan untuk pengelolaan keuangan di puskesmas termasuk hal penting yang perlu diperhatikan di samping informasi, wewenang maupun fasilitas. Faktor Disposisi atau kecenderungan merupakan salah satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Faktor yang menjadi perhatian mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan yang terdiri dari pengangkatan birokrasi dan insentif. Yang keempat adalah memahami struktur birokrasi yang merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan publik. Dua karakteristik utama dari birokrasi adalah SOP dan fragmentasi. Dari permasalahan yang muncul ketika Permendagri 13 tahun 2006 diterapkan di Puskesmas, saran adalah memberikan wewenang kepada Kepala Puskesmas sebagai KPA agar dapat mengusulkan dan mengelola anggarannya sendiri. Yang kedua memberikan bimbtek untuk pengelola keuangan di Puskesmas, sedang saran terakhir adalah perekrutan tenaga yang berlatarbelakang pendidikan ekonomi/akuntansi untuk bendahara di puskesmas

SUMMARY

Budgeting system based on the Regulation of the Minister of Home Affairs Number 13 of 2006 began to be implemented at Jombang District included in the Community Health Clinic since 2007. But for the Community Health Clinic (Puskesmas/CHC) be implemented in 2009 after the findings and recommendations of Finance Auditor Board about revenues have to paid to local Finance and Assets Management and Revenue (DPPKAD) and should not be spent immediately. In addition, see the Health Office budget trend from 2009 to 2013 are always increase. However, as the rule is implemented there are many Heads of CHC and treasurers who complain because they think that is rather difficult for implementing Permendagri by CHC . One of those considered difficult is the necessity to deposit income/revenue within 1x24 hours. The distribution of operational funds for the down payment of 34 CHC was irregularly paid and the amount was less than the CHC's revenue deposits. It is the reasoning for doing research on the factors that influence the Permendagri No. 13 of 2006 .

The method used in this research is descriptive qualitative data analysis . But in the early stages of the research has been disseminated questionnaires for 34 Heads of CHC and 34 Treasurers determine the response and their involvement in the implementation of Permendagri. It uses techniques to determine the key person who have interviewed as informants.

There are 4 factors that are considered quite influential in public policy implementation , namely : communication , resources , disposition and bureaucratic structures . In the process of socialization Permendagri 13/2006 required intensive communications in order to understand the message conveyed by the implementor / implementing policies such as Budgeting User (PA), Financial Administration Official (PPK-SKPD), Treasurer and Technical Executive Official (PPTK). Socialization of Permendagri been routinely conducted by the Health Office to CHC even cooperate with other related office (DPPKAD , Itwilkab) . Indeed, the understanding can not be directly accepted by the implementor but will always be gradually increased. The second factor is the resource where qualified human resources required for financial management in CHC, including important things to consider in addition to the information, authority and facilities . Disposition or inclination factor is one factor that has important consequences for the implementation of effective policies . Factors of concern regarding the disposition of the policy implementation that consists of removal of bureaucracy and incentives . The fourth is to understand the structure of the bureaucracy that is the fundamental factor to assess the implementation of public policy . Two main characteristics of bureaucracy is SOP and fragmentation.

The problems arise when Permendagri 13 of 2006 applied in CHC, there are suggestions need to be considered is giving authority to the Head CHC as the Authority of Budgeting User (KPA) in order to propose and manage their own budgets . The second gives technical training of financial management for CHC, being the last suggestion is the recruitment of staffs who have educational backgrounds on economics / accounting for treasurer in CHC.