

## **BAB III**

### **PEMBAHASAN**

#### **3.1 Tinjauan Teori**

##### **3.1.1. Pendapatan di Puskesmas**

Pendapatan Puskesmas merupakan salah satu aspek penting dalam keberlanjutan operasional dan peningkatan kualitas layanan kesehatan. Keberadaan pendapatan yang cukup dan terkelola dengan baik akan sangat memengaruhi sejauh mana Puskesmas dapat menjalankan fungsinya sebagai pelayanan kesehatan masyarakat di tingkat dasar. Pendapatan Puskesmas berasal dari berbagai sumber, di antaranya yaitu pendapatan jasa layanan dari masyarakat, pendapatan Bantuan Operasional Kesehatan (BOK), dan pendapatan lainnya. Dari ketiga sumber pendapatan tersebut, yang akan menjadi fokus utama dari penelitian ini adalah pendapatan yang berasal dari Bantuan Operasional Kesehatan (BOK), mengingat dana ini memiliki peranan yang sangat strategis dalam mendukung penyelenggaraan layanan kesehatan yang bersifat promotif dan preventif di tingkat Puskesmas.

Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) adalah dana yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mendukung operasional Puskesmas dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan masyarakat, khususnya dalam aspek promotif dan preventif contohnya seperti kegiatan penyuluhan kesehatan, edukasi mengenai imunisasi, imunisasi dasar lengkap, program kesehatan ibu dan anak dan lain sebagainya. BOK

bertujuan untuk memperkuat fungsi Puskesmas dalam upaya kesehatan masyarakat dan untuk meningkatkan capaian indikator pembangunan kesehatan yang telah ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

Menurut Cholishotin (2024), dana BOK dimanfaatkan untuk mendukung dan memperluas cakupan berbagai program kesehatan, seperti imunisasi yang merata di seluruh lapisan masyarakat, pemeriksaan rutin bagi ibu hamil guna mendeteksi dini risiko kehamilan, serta pengendalian dan pencegahan penyakit menular yang dapat mengancam kesehatan masyarakat secara luas. Pendanaan ini dinilai sangat strategis karena tidak hanya mendukung pelaksanaan teknis kegiatan di lapangan, tetapi juga memperkuat peran Puskesmas sebagai institusi pelayanan dasar yang vital dalam upaya meningkatkan derajat kesehatan masyarakat secara menyeluruh, adil, dan merata. Dengan demikian, keberadaan dan optimalisasi pemanfaatan dana BOK menjadi sangat penting dalam menciptakan sistem pelayanan kesehatan yang tangguh dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

### **3.1.2. Laporan Bantuan Operasional Kesehatan (BOK)**

Laporan Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) di Puskesmas adalah dokumen pertanggungjawaban yang menyajikan rincian penggunaan dana BOK. Laporan Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) di Puskesmas memiliki beberapa fungsi utama dalam memastikan pengelolaan dana yang transparan, akuntabel, dan efektif. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2023 berikut adalah fungsi Laporan Bantuan Operasional

### Kesehatan (BOK):

#### 1. Pertanggungjawaban Keuangan

Laporan BOK berfungsi sebagai alat pertanggungjawaban keuangan atas penggunaan dana yang diterima oleh Puskesmas. Melalui laporan ini, Puskesmas dapat menunjukkan bahwa dana yang diterima telah digunakan sesuai dengan peruntukannya dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### 2. Evaluasi dan Monitoring

Laporan BOK memungkinkan evaluasi dan monitoring terhadap pelaksanaan program kesehatan yang didanai oleh BOK. Dengan adanya laporan ini, dapat diketahui sejauh mana program-program tersebut telah dilaksanakan dan apakah telah mencapai target yang ditetapkan.

#### 3. Perencanaan Anggaran

Melalui laporan BOK, Puskesmas dapat melakukan analisis terhadap penggunaan dana sebelumnya, yang menjadi dasar dalam perencanaan anggaran untuk periode berikutnya. Hal ini membantu dalam penyusunan anggaran yang lebih efisien dan tepat sasaran.

#### 4. Transparansi Kepada Publik

Laporan BOK juga berfungsi untuk memberikan informasi yang transparan kepada publik mengenai penggunaan dana BOK. Hal ini penting untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap pengelolaan dana publik di sektor kesehatan.

Didalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2023 terdapat beberapa format laporan BOK. Berikut contoh format laporan BOK:

1. Format rencana kegiatan dan Anggaran Puskesmas (RKAP) untuk dana BOK Puskesmas

**RENCANA KEGIATAN DAN ANGGARAN PUSKESMAS**  
**PUSKESMAS.... 1)**  
Kabupaten/Kota ..... 2)  
Alamat.....3)

Kecamatan : .....4)  
Puskesmas : .....5)  
Tahun Anggaran : .....6)

1. Rencana Penerimaan = Rp.....7) (7=8+9)
  - a. Pendapatan = Rp.....8)
  - b. SiLPA (n-1) = Rp.....9)
2. Rencana Belanja

| KODE REKENING | SUB KEGIATAN, KELOMPOK, JENIS, OBJEK, RINCIAN OBJEK, SUB RINCIAN OBJEK | URAIAN | RINCIAN PERHITUNGAN |        |              | JUMLAH BOK (Rp) |
|---------------|------------------------------------------------------------------------|--------|---------------------|--------|--------------|-----------------|
|               |                                                                        |        | VOLUME              | SATUAN | HARGA SATUAN |                 |
|               | 10)                                                                    | 11)    | 12)                 | 13)    | 14)          | 15)             |
|               |                                                                        |        |                     |        |              |                 |
|               |                                                                        |        |                     |        |              |                 |

3. Rencana Pengeluaran

| RENCANA PENGELUARAN |        |
|---------------------|--------|
| BULAN               | JUMLAH |
|                     | 16)    |
| Januari             | Rp     |
| Februari            | Rp     |
| Maret               | Rp     |
| April               | Rp     |
| Mei                 | Rp     |
| Juni                | Rp     |
| Juli                | Rp     |
| Agustus             | Rp     |
| September           | Rp     |
| Oktober             | Rp     |
| November            | Rp     |
| Desember            | Rp     |

....., tanggal ..... 17)

Kepala Puskesmas,

(tanda tangan)

(nama lengkap)

NIP. ....18)

**Gambar 3. 1 Format rencana kegiatan dan Anggaran Puskesmas (RKAP)**

*Sumber : Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2023*

## 2. Format laporan realisasi pendapatan dana BOK Puskesmas

**LAPORAN REALISASI PENDAPATAN DANA BOK PUSKESMAS**  
**PUSKESMAS.... 1)**  
Kabupaten/Kota ..... 2)  
Alamat.....3)

Kecamatan : .....4)  
Puskesmas : .....5)  
Tahun Anggaran : .....6)

Bersama ini kami laporkan realisasi pendapatan Dana BOK Puskesmas untuk bulan .....7) tahun .....8) sebagai berikut:

| no. | uraian               | total pendapatan (Rp) | realisasi pendapatan s/d bulan sebelumnya (Rp) | realisasi pendapatan bulan ini (Rp) | jumlah realisasi pendapatan s/d bulan ini (Rp) | selisih /kurang (Rp) |
|-----|----------------------|-----------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------|
| 9)  | 10)                  | 11)                   | 12)                                            | 13)                                 | 14)<br>(12+13)                                 | 15)<br>(11-14)       |
|     | Pendapatan .....     | .....*)               |                                                |                                     |                                                |                      |
|     | • Dana BOK Puskesmas |                       |                                                |                                     |                                                |                      |
|     |                      |                       |                                                |                                     |                                                |                      |
|     | Jumlah               | Rp                    | Rp                                             | Rp                                  | Rp                                             | Rp                   |

Laporan realisasi pendapatan Dana BOK Puskesmas yang disampaikan telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan telah didukung oleh kelengkapan dokumen yang sah sesuai ketentuan yang berlaku dan bertanggungjawab atas kebenarannya.  
Demikian laporan realisasi ini dibuat untuk digunakan sebagaimana mestinya.

....., tanggal .....16)  
Kepala Puskesmas .....17)

.....18)  
NIP. ....

**Gambar 3. 2 Format laporan realisasi pendapatan dana BOK Puskesmas**

*Sumber : Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2023*

### 3. Laporan realisasi belanja dana BOK

**LAPORAN REALISASI BELANJA DANA BOK PUSKESMAS**  
**PUSKESMAS.... 1)**  
Kabupaten/Kota ..... 2)  
Alamat.....3)

Kecamatan : .....4)  
Puskesmas : .....5)  
Tahun Anggaran : .....6)

Bersama ini kami laporkan realisasi belanja Dana BOK Puskesmas untuk bulan .....7) tahun .....8) sebagai berikut:

| no. | kode rekening | sub kegiatan, kelompok, jenis, objek, rincian objek, sub rincian objek | uraian | alokasi belanja (Rp) | realisasi belanja s/d bulan sebelumnya (Rp) | realisasi belanja bulan ini (Rp) | jumlah realisasi belanja s/d bulan ini (Rp) | selisih /kurang (Rp) |
|-----|---------------|------------------------------------------------------------------------|--------|----------------------|---------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------------|----------------------|
| 9)  | 10)           |                                                                        | 11)    | 12)                  | 13)                                         | 14)                              | 15)<br>(13+14)                              | 16)<br>(12-15)       |
|     |               |                                                                        |        |                      |                                             |                                  |                                             |                      |
|     |               |                                                                        |        |                      |                                             |                                  |                                             |                      |
|     |               |                                                                        |        |                      |                                             |                                  |                                             |                      |
|     | Jumlah        |                                                                        |        | Rp                   | Rp                                          | Rp                               | Rp                                          | Rp                   |

Laporan realisasi belanja Dana BOK Puskesmas yang disampaikan telah sesuai dengan sasaran penggunaan yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan telah didukung oleh kelengkapan dokumen yang sah sesuai ketentuan yang berlaku dan bertanggungjawab atas kebenarannya.  
Demikian laporan realisasi ini dibuat untuk digunakan sebagaimana mestinya.

....., tanggal .....17)  
Kepala Puskesmas .....18)

.....19)  
NIP. ....

**Gambar 3. 3 Format laporan realisasi belanja dana BOK Puskesmas**

*Sumber : Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2023*

### **3.1.3. Regulasi dan Kepatuhan**

Regulasi dan kepatuhan merupakan aspek fundamental dalam memastikan kualitas laporan keuangan instansi pemerintah. Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan mengacu pada kewajiban pemerintah daerah untuk mematuhi ketentuan hukum yang berlaku dalam pengelolaan keuangan negara. Penelitian oleh Rumangun et al (2021) menunjukkan bahwa kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan temuan penelitian oleh Mawuntu et al (2020) yang menekankan pentingnya kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dalam meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Selain itu, penelitian oleh Heriyansyah 2023 mengungkapkan bahwa tingkat kepatuhan pemerintah daerah terhadap peraturan perundang-undangan memiliki hubungan yang signifikan dengan opini atas laporan keuangan pemerintah daerah. Kepatuhan ini mencerminkan integritas dan profesionalisme dalam pengelolaan keuangan daerah, yang pada akhirnya meningkatkan kepercayaan publik terhadap transparansi dan akuntabilitas laporan keuangan pemerintah.

## **3.2 Tinjauan Praktik**

### **3.2.1 Pendapatan di Puskesmas**

Pendapatan di Puskesmas berasal dari berbagai sumber, seperti pendapatan jasa layanan dari masyarakat, pendapatan BOK, dan pendapatan lainnya. Namun, dalam praktiknya, banyak Puskesmas menghadapi tantangan dalam menyusun laporan keuangan yang akurat dan sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku. Salah satu kendala utama adalah keterbatasan jumlah sumber daya manusia (SDM) yang terbatas, seringkali hanya satu orang, membuat proses pencatatan dan pelaporan menjadi lambat dan rentan terhadap kesalahan.

Keterbatasan ini juga berdampak pada ketepatan waktu penyampaian laporan keuangan. Selain itu, beberapa Puskesmas belum sepenuhnya mematuhi ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2023 tentang pengelolaan dana Bantuan Operasional Kesehatan (BOK). Hal ini terlihat dari belum adanya penyusunan laporan BOK yang sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan tersebut. Padahal, kepatuhan terhadap peraturan ini sangat penting untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

Berikut contoh pendapatan pada Puskesmas:

**Tabel 3. 1 Contoh Pendapatan Puskesmas A**

| No | Jenis Pendapatan Puskesmas A            |                         |        |
|----|-----------------------------------------|-------------------------|--------|
| 1. | Pendapatan Jasa Layanan dari Masyarakat |                         |        |
|    | Pemeriksaan Calon Pengantin             | Rp 16,160,000           | 1.34%  |
|    | Retribusi Rawat Inap Umum               | Rp 16,675,000           | 1.38%  |
|    | Retribusi Rawat Jalan Umum              | Rp 106,182,200          | 8.79%  |
|    | Persalinan Umum                         | Rp 1,500,000            | 0.12%  |
| 2. | Pendapatan dari BOK                     | Rp 1,060,091,810        | 87.72% |
| 3. | Pendapatan Lainnya                      |                         |        |
|    | Pendapatan Jasa Giro                    | Rp 7,917,495            | 0.66%  |
|    | <b>Jumlah Pendapatan</b>                | <b>Rp 1,208,526,505</b> |        |

*Sumber: LHP Audit Puskesmas A*

Dari tabel 3.1 dapat disimpulkan bahwa total pendapatan dari masyarakat hanya 11,63% dari keseluruhan pendapatan, sedangkan pendapatan terbesar Puskesmas A berasal dari BOK 87,72%, menunjukkan ketergantungan tinggi pada bantuan pemerintah, dan pendapatan jasa giro 0,66% dan persalinan umum 0,12% memberikan kontribusi paling kecil.

**Tabel 3. 2 Contoh Pendapatan Puskesmas B**

| No | Jenis Pendapatan Puskesmas B            |                         |        |
|----|-----------------------------------------|-------------------------|--------|
| 1. | Pendapatan Jasa Layanan dari Masyarakat |                         |        |
|    | Pemeriksaan Calon Pengantin             | Rp 30,103,500           | 2.32%  |
|    | Retribusi Rawat Jalan Umum              | Rp 109,101,500          | 8.41%  |
|    | Prolanis BPJS                           | Rp 31,395,000           | 2.42%  |
|    | Rawat Jalan BPJS                        | Rp 91,853,800           | 7.08%  |
| 2. | Pendapatan dari BOK                     | Rp 1,034,578,896        | 79.72% |
| 3. | Pendapatan Lainnya                      |                         |        |
|    | Pendapatan Jasa Giro                    | Rp 810,000              | 0.06%  |
|    | <b>Jumlah Pendapatan</b>                | <b>Rp 1,297,842,696</b> |        |

*Sumber: LHP Audit Puskesmas B*

Dari tabel 3.2 menunjukkan bahwa sumber utama pendapatan masih berasal dari BOK 79,72%, menandakan ketergantungan pada bantuan pemerintah daerah. Pendapatan dari masyarakat sebesar 20,23% lebih besar dibandingkan Puskesmas A (yang hanya sekitar 11,63%). Rawat jalan umum sebesar 8,41% dan BPJS 7,08% memberikan kontribusi yang cukup menunjukkan aktivitas layanan kesehatan berjalan cukup aktif.

**Tabel 3. 3 Contoh Pendapatan Puskesmas C**

| No | Jenis Pendapatan Puskesmas C            |                         |        |
|----|-----------------------------------------|-------------------------|--------|
| 1. | Pendapatan Jasa Layanan dari Masyarakat |                         |        |
|    | Pemeriksaan Calon Pengantin             | Rp 23,000,000           | 1.76%  |
|    | Retribusi Rawat Jalan Umum              | Rp 138,500,000          | 10.60% |
|    | Retribusi Rawat Jalan BPJS              | Rp 50,000,000           | 3.83%  |
|    | Persalinan BPJS                         | Rp 93,800,000           | 7.18%  |
|    | Prolanis BPJS                           | Rp 14,600,000           | 1.12%  |
| 2. | Pendapatan dari BOK                     | Rp 986,451,000          | 75.51% |
|    | <b>Jumlah Pendapatan</b>                | <b>Rp 1,306,351,000</b> |        |

*Sumber : LHP Audit Puskesmas C*

Dari tabel 3.3 menunjukkan bahwa Puskesmas C pendapatan dari BOK masih menjadi sumber utama yakni sebesar 75,51%, menunjukkan pola yang sama dengan Puskesmas A dan B. Namun, pendapatan total dari jasa layanan masyarakat 24,49% relatif lebih tinggi dibandingkan Puskesmas A dan B, yang menunjukkan aktivitas pelayanan kepada masyarakat lebih tinggi. Kemungkinan adanya cakupan layanan yang lebih luas atau lebih sering dimanfaatkan masyarakat.

### **3.2.2 Laporan Bantuan Operasional Kesehatan (BOK)**

Pelaporan penggunaan dana Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh setiap Puskesmas sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2023 tentang pengelolaan dana Bantuan Operasional Kesehatan. Laporan ini mencakup pertanggungjawaban atas penggunaan dana serta capaian kegiatan yang didanai oleh BOK, dan disampaikan secara berkala kepada pemerintah daerah serta instansi terkait. Dalam praktiknya, terdapat kasus di mana Puskesmas tidak menyusun atau tidak menyampaikan laporan BOK sebagaimana mestinya.

Ketidakterlaksanaan pelaporan ini berdampak pada terganggunya proses evaluasi dan pengambilan kebijakan oleh pemerintah daerah, serta menimbulkan risiko kecurangan dan rendahnya akuntabilitas dalam pengelolaan dana publik. Selain itu, tidak adanya laporan juga dapat menghambat pencairan dana berikutnya dan menjadi temuan dalam audit keuangan atau pemeriksaan oleh inspektorat. Kondisi ini menunjukkan perlunya penguatan mekanisme pembinaan, pengawasan, dan sistem pelaporan yang lebih terstruktur untuk memastikan bahwa kewajiban pelaporan BOK dapat dilaksanakan secara konsisten dan tepat waktu oleh seluruh Puskesmas.

### **3.3 Analisis Laporan Bantuan Operasional (BOK)**

#### **3.3.1. Penyebab Puskesmas Tidak Membuat Laporan BOK**

Berdasarkan analisis laporan Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) di Puskesmas, ditemukan beberapa penyebab utama yang memengaruhi kurang optimalnya penyusunan dan pelaporan BOK. Salah satu faktor paling mendasar adalah kurangnya jumlah dan kapasitas sumber daya manusia (SDM) yang secara khusus menangani pengelolaan dan pelaporan dana BOK. Banyak petugas yang belum memiliki pemahaman yang memadai terhadap aturan teknis terbaru, terutama yang berkaitan dengan format pelaporan sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2023 dan petunjuk teknis dari Kementerian Kesehatan. Hal ini disebabkan oleh kurangnya pembaruan informasi atau pelatihan rutin yang diberikan kepada staf terkait, sehingga mereka tidak mengikuti perkembangan regulasi secara optimal.

Selain itu, tidak adanya mekanisme pengawasan atau teguran dari dinas kesehatan ketika Puskesmas tidak membuat laporan BOK. Kurangnya kontrol dan pembinaan dari instansi pembina membuat standar pelaporan antar Puskesmas menjadi tidak seragam. Dengan demikian, peningkatan jumlah dan kualitas SDM, penyegaran informasi regulasi, serta penguatan fungsi pengawasan dari dinas kesehatan merupakan langkah penting yang harus segera diambil untuk memperbaiki kualitas pengelolaan dan pelaporan BOK di Puskesmas.

### **3.3.2. Dampak Puskesmas Tidak Membuat Laporan BOK**

Ketika Puskesmas tidak menyusun dan menyampaikan laporan Bantuan Operasional Kesehatan (BOK), hal tersebut dapat menimbulkan dampak serius dalam berbagai aspek, terutama dalam hal transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas penggunaan dana. Tanpa adanya laporan BOK, instansi terkait seperti dinas kesehatan kabupaten/kota maupun pusat akan kesulitan dalam memantau sejauh mana dana BOK digunakan sesuai dengan pedoman dan tujuan yang telah ditetapkan, yaitu mendukung program prioritas kesehatan dan meningkatkan akses layanan kesehatan masyarakat.

Tidak adanya laporan BOK juga dapat memperlambat proses pencairan dana tahap selanjutnya, yang pada akhirnya berdampak pada terhambatnya pelaksanaan program-program kesehatan di tingkat Puskesmas. Selain itu, tidak adanya laporan BOK juga berpotensi membuka celah terjadinya kecurangan atau penyalahgunaan dana. Kurangnya bukti tertulis dan tidak adanya data yang terdokumentasi dengan baik membuat pengawasan menjadi lemah dan sulit untuk dilakukan audit secara objektif. Dalam situasi seperti ini, risiko terjadinya manipulasi data, penggelembungan anggaran, atau penggunaan dana untuk kegiatan yang tidak sesuai peruntukannya menjadi lebih besar. Hal ini tentu sangat merugikan, baik dari sisi keuangan negara maupun dari sisi pelayanan kesehatan kepada masyarakat.

Dengan demikian, pelaporan BOK secara rutin dan akurat bukan hanya menjadi kewajiban administratif, tetapi juga merupakan bentuk tanggung jawab moral dan profesional dari pihak Puskesmas. Ketiadaan laporan BOK

tidak hanya mengganggu sistem pengelolaan anggaran, tetapi juga dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap integritas dan kualitas layanan kesehatan yang disediakan oleh pemerintah.