

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pelayanan kesehatan yang berkualitas merupakan salah satu aspek penting untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah Kabupaten Pasuruan beserta Pemerintah Daerah lain di Indonesia berupaya keras dalam mencapai hal ini. Sebagai contohnya ialah upaya yang dilakukan dalam memberikan pelayanan kesehatan yang terjangkau dan berkualitas kepada masyarakatnya. Salah satu upaya yang diimplementasikan oleh Pemerintah untuk mencapai tujuan tersebut adalah melalui program Jaminan Kesehatan Semesta atau Universal Health Coverage (UHC), yang bertujuan untuk memberikan akses universal terhadap layanan kesehatan dan proteksi finansial kepada seluruh penduduk.

Menurut *World Health Organization/WHO* (2018), Program Universal Health Coverage (UHC) ialah menjamin semua orang mempunyai akses kepada layanan kesehatan promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif yang dibutuhkan, dengan mutu yang memadai sehingga efektif, disamping menjamin pula bahwa layanan tersebut tidak menimbulkan kesulitan finansial penggunanya. Program Universal Health Coverage (UHC) merupakan program nasional yang bertujuan untuk memastikan bahwa seluruh penduduk Indonesia memiliki akses terhadap layanan kesehatan yang berkualitas dan terjangkau. Program ini merupakan suatu bentuk upaya untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan, yaitu kesejahteraan sosial, kesehatan yang baik, dan keadilan serta merupakan implementasi dari komitmen Indonesia untuk mencapai Sustainable Development Goals (SDGs) khususnya di bidang kesehatan.

Dalam konteks global, Universal Health Coverage (UHC) telah diakui sebagai elemen penting dalam pencapaian Sustainable Development Goals (SDGs), khususnya dalam peningkatan kesehatan dan kesejahteraan masyarakat. Universal Health Coverage (UHC) menjadi inisiatif penting dalam konteks kesehatan nasional, yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dan terakhir diperbarui dengan Peraturan Presiden

Nomor 64 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan. Dalam Universal Health Coverage (UHC), Pemerintah Daerah termasuk Dinas Kesehatan Kabupaten Pasuruan memiliki peran kunci dalam menyelenggarakan pelayanan kesehatan yang merata dan terjangkau.

Sasaran program Universal Health Coverage (UHC) di Kabupaten Pasuruan adalah seluruh penduduk yang ber-KTP Kabupaten Pasuruan yaitu berjumlah 1.606.807 jiwa. Untuk mencapai Universal Health Coverage (UHC) diharuskan minimal 95% penduduk Kabupaten Pasuruan masuk dalam program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yaitu sebanyak 1.526.467 jiwa. Perlu diketahui sebelum program Universal Health Coverage (UHC) ini dilaksanakan di Kabupaten Pasuruan, total jumlah peserta program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) di Kabupaten Pasuruan s/d bulan Desember 2022 adalah sebesar 1.304.153 jiwa atau 81,16% dari total penduduk Kabupaten Pasuruan, yang berarti belum seluruh penduduk Kabupaten Pasuruan tercakup dalam program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) atau belum Universal Health Coverage (UHC). Oleh karena itu program Universal Health Coverage (UHC) di Kabupaten Pasuruan baru bisa dilaksanakan mulai bulan Januari 2023 karena jumlah penduduk yang masuk dalam program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) sudah mencapai 95,65% yaitu sebanyak 1.536.893 jiwa.

Penerapan Universal Health Coverage (UHC) yang baik mampu berdampak pada peningkatan pertumbuhan tenaga kerja, pertumbuhan gaji, serta produktivitas tenaga kerja. Untuk implementasi Universal Health Coverage (UHC) di Kabupaten Pasuruan, pada tahun 2023 telah dialokasikan anggaran melalui Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Dinas Kesehatan yaitu sebesar Rp. 151.007.738.794,00 (Seratus Lima Puluh Satu Milyar Tujuh Juta Tujuh Ratus Tiga Puluh Delapan Ribu Tujuh Ratus Sembilan Puluh Empat Rupiah) yang diperuntukkan untuk pembayaran premi peserta Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) Kabupaten Pasuruan. Diharapkan dengan alokasi dana tersebut dapat meningkatkan akses pelayanan kesehatan yang adil dan bermutu bagi masyarakat Kabupaten Pasuruan.

Salah satu aspek penting yang menjadi fokus dalam pelaksanaan Universal Health Coverage (UHC) adalah penerimaan retribusi daerah yang bersumber dari Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas). Puskesmas adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan upaya kesehatan masyarakat dan upaya kesehatan perseorangan tingkat pertama, dengan lebih mengutamakan upaya promotif dan preventif di wilayah kerjanya (Permenkes RI No.43 Tahun 2019, 2019). Dimana puskesmas menjadi unit pelayanan kesehatan tingkat pertama yang berperan penting dalam penyediaan layanan kesehatan kepada masyarakat setempat. Puskesmas sebagai unit pelayanan kesehatan primer yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah, memiliki potensi besar untuk menjadi kontributor utama dalam pengumpulan retribusi daerah.

Sedangkan retribusi daerah yang selanjutnya disebut sebagai retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan (Mardiasmo, 2018). Retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah yang memiliki peran penting dalam mendukung pembangunan dan penyediaan layanan publik di tingkat lokal. Retribusi daerah yang diterima dari puskesmas adalah salah satu sumber pendanaan yang digunakan untuk membiayai operasional dan pengembangan puskesmas serta pelayanan kesehatan masyarakat yang berkualitas.

Dinas Kesehatan Kabupaten Pasuruan membawahi 33 puskesmas yang tersebar di 24 Kecamatan. Sebelum adanya program Universal Health Coverage (UHC), pada tahun 2022 total penerimaan retribusi daerah yang bersumber dari 33 puskesmas sebesar Rp. 8.279.232.331,00 (Delapan Milyar Dua Ratus Tujuh Puluh Sembilan Juta Dua Ratus Tiga Puluh Dua Ribu Tiga Ratus Tiga Puluh Satu Rupiah), dimana pendapatan dari pasien umum lebih tinggi daripada pendapatan dari pasien Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Sedangkan penerimaan retribusi daerah mulai program Universal Health Coverage (UHC) dilaksanakan, dari bulan Januari s/d bulan Juni 2023 adalah sebesar Rp. 4.343.828.816,00 (Empat Milyar Tiga Ratus Empat Puluh Tiga Juta Delapan Ratus Dua Puluh Delapan Ribu Delapan Ratus Enam Belas Rupiah), sebaliknya pendapatan dari pasien umum lebih

rendah atau menurun daripada pendapatan dari pasien Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS).

Menurut Peraturan Presiden No.82 Tahun 2018, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan yang selanjutnya disingkat BPJS Kesehatan adalah badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program Jaminan Kesehatan. Kepesertaan pada BPJS Kesehatan diantaranya adalah peserta mandiri, peserta penerima bantuan iuran, pekerja penerima upah, pekerja bukan penerima upah serta bukan pekerja. Peserta mandiri adalah peserta yang secara pribadi mendaftarkan dirinya dan anggota keluarganya untuk menjadi peserta dan melakukan pembayaran sesuai dengan kelas yang dipilih. Peserta Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan yang selanjutnya disebut PBI Jaminan Kesehatan adalah fakir miskin dan orang tidak mampu sebagai Peserta program Jaminan Kesehatan. Kemudian Pekerja Penerima Upah yang selanjutnya disingkat PPU adalah setiap orang yang bekerja pada pemberi kerja dengan menerima gaji atau upah. Sementara itu, Pekerja Bukan Penerima Upah yang selanjutnya disingkat PBPU adalah setiap orang yang bekerja atau berusaha atas risiko sendiri. Sedangkan Bukan Pekerja yang selanjutnya disingkat BP adalah setiap orang yang bukan termasuk kelompok PPU, PBPU, PSI Jaminan Kesehatan, dan penduduk yang didaftarkan oleh Pemerintah Daerah.

Semenjak diberlakukan program Universal Health Coverage (UHC) semakin bertambah jumlah kepesertaan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) dari jalur Penerima Bantuan Iuran melalui pendanaan APBD (PBI APBD). Hal ini membuat Pemerintah Daerah Kabupaten Pasuruan harus bisa memaksimalkan anggaran yang ada pada sektor kesehatan supaya anggaran untuk layanan atau proyek lainnya tidak terganggu. Dikarenakan untuk peserta BPJS dari jalur PBID sepenuhnya gratis ditanggung oleh Pemerintah yang dianggarkan melalui DPA Dinas Kesehatan, sehingga Dinas Kesehatan yang membayarkan preminya ke pihak BPJS. Berbeda dengan peserta BPJS dari jalur mandiri yang harus membayar preminya sendiri sesuai dengan kelas yang dipilih.

Berikut grafik laporan retribusi dan kunjungan peserta Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan dari 33 Puskesmas yang tercover program Universal Health Coverage (UHC) selama semester I tahun 2023:



Gambar 1.1 : Grafik Retribusi dan Kunjungan Peserta BPJS Dinas Kesehatan Semester I Tahun 2023  
 Sumber : Laporan Retribusi dan Kunjungan Peserta BPJS Dinas Kesehatan Semester I Tahun 2023

Dengan melihat grafik yang sebelah kiri dapat diketahui bahwa program Universal Health Coverage (UHC) membuat penerimaan retribusi daerah dari peserta BPJS semakin meningkat. Begitupun dengan grafik sebelah kanan yang menunjukkan jumlah kunjungan semakin meningkat pula. Akan tetapi masalahnya ada pada kepesertaan BPJS yang tidak tepat sasaran, yaitu masyarakat dengan tingkat ekonomi menengah masih banyak yang ikut jalur Penerima Bantuan Iuran melalui pendanaan APBD (PBI APBD) bukan jalur mandiri, sehingga menjadi beban Pemerintah Daerah, padahal masih banyak masyarakat miskin yang lebih membutuhkan belum memiliki jaminan kesehatan. Hal ini berdampak pada alokasi anggaran untuk program Universal Health Coverage (UHC) yang hampir habis atau terancam jebol, sehingga membuat Dinas Kesehatan harus bisa optimalisasi anggaran supaya tidak sampai kekurangan anggaran, jadi anggaran untuk layanan atau proyek lainnya tidak terganggu.

Penelitian yang mengkaji tentang Universal Health Coverage (UHC) sebelumnya telah dilakukan oleh Siti Aisyah, Dyah Lituhayu, Titik Djumiarti (2022) dengan “judul Implementasi Kebijakan Universal Health Coverage Untuk Mengatasi Masalah Kesehatan Bagi Masyarakat Kurang Mampu di Kota Semarang”, yang berkesimpulan bahwa dalam pelaksanaan kebijakan Universal

Health Coverage (UHC) untuk mengatasi masalah kesehatan bagi masyarakat kurang mampu di Kota Semarang belum sepenuhnya berhasil dilaksanakan yang disebabkan adanya pemangkasan anggaran dalam efisiensi tenaga kerja dan anggaran, serta masih terdapat kendala pada akses data pendaftaran peserta Universal Health Coverage (UHC) untuk masyarakat kurang mampu di loket pelayanan Universal Health Coverage (UHC) pada Dinas Kesehatan Kota Semarang.

Sedangkan penelitian yang mengkaji tentang retribusi sebelumnya telah dilakukan oleh I Putu Agus Sudarmana, Gede Mertha Sudiarta (2020) dengan judul “Pengaruh Retribusi Daerah Dan Pajak Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Di Dinas Pendapatan Daerah”, yang berkesimpulan bahwa retribusi daerah dan pajak daerah secara simultan maupun parsial berpengaruh signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Badung selama kurun waktu 2008 - 2018. Dalam arti semakin meningkatnya penerimaan dari retribusi daerah dan pajak daerah akan mengakibatkan semakin meningkat pula pendapatan asli daerah.

Sebelumnya dalam penelitian terdahulu belum ada yang melakukan penelitian menyangkut Universal Health Coverage (UHC) dengan retribusi daerah. Dan juga melihat beberapa jurnal penelitian belum ada yang membahas tentang dampak implementasi Universal Health Coverage (UHC) terhadap penerimaan retribusi daerah. Hal ini menjadikan peneliti memiliki ketertarikan untuk meneliti tentang dampak implementasi Universal Health Coverage (UHC) terhadap penerimaan retribusi daerah yang bersumber dari puskesmas pada Dinas Kesehatan Kabupaten Pasuruan, mengingat program Universal Health Coverage (UHC) baru dilaksanakan mulai bulan Januari 2023 di Kabupaten Pasuruan. Diharapkan pelaksanaan program Universal Health Coverage (UHC) bisa berjalan dengan baik dan lancar serta dapat meningkatkan kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Pasuruan.

## **1.2 Perumusan Masalah**

1. Bagaimana tingkat penerimaan retribusi daerah yang bersumber dari puskesmas pada Dinas Kesehatan Kabupaten Pasuruan sebelum dan sesudah implementasi Universal Health Coverage (UHC)?
2. Apakah dampak implementasi Universal Health Coverage (UHC) terhadap penerimaan retribusi daerah yang bersumber dari puskesmas pada Dinas Kesehatan Kabupaten Pasuruan?
3. Bagaimana strategi atau solusi yang dapat diusulkan untuk mendukung kelancaran implementasi Universal Health Coverage (UHC) terhadap penerimaan retribusi daerah yang bersumber dari puskesmas pada Dinas Kesehatan Kabupaten Pasuruan?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui tingkat penerimaan retribusi daerah yang bersumber dari puskesmas pada Dinas Kesehatan Kabupaten Pasuruan sebelum dan sesudah implementasi Universal Health Coverage (UHC).
2. Untuk mengetahui dampak implementasi Universal Health Coverage (UHC) terhadap penerimaan retribusi daerah yang bersumber dari puskesmas pada Dinas Kesehatan Kabupaten Pasuruan.
3. Untuk mengetahui strategi atau solusi yang dapat diusulkan untuk mendukung kelancaran implementasi Universal Health Coverage (UHC) terhadap penerimaan retribusi daerah yang bersumber dari puskesmas pada Dinas Kesehatan Kabupaten Pasuruan.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk mengembangkan teori-teori selanjutnya dalam bidang kebijakan kesehatan publik (UHC) dan kebijakan keuangan daerah (retribusi daerah). Hasil dari penelitian dapat digunakan sebagai referensi oleh peneliti dan akademisi serta dapat menjadi dasar untuk penelitian berikutnya dalam memahami bagaimana implementasi Universal Health Coverage (UHC) mempengaruhi penerimaan retribusi daerah.

#### 1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan yang bermanfaat dan kontribusi penting bagi Pemerintah Daerah, Dinas Kesehatan, serta puskesmas dalam membuat keputusan yang lebih baik terkait implementasi dan pengelolaan Universal Health Coverage (UHC) untuk meningkatkan penerimaan retribusi daerah di Kabupaten Pasuruan.

Dengan adanya pemahaman yang lebih baik tentang pengaruh Universal Health Coverage (UHC) terhadap penerimaan retribusi daerah, maka Pemerintah Daerah dapat mengidentifikasi area-area di mana efisiensi keuangan dapat ditingkatkan. Hal ini akan membantu dalam pengalokasian sumber daya yang lebih bijak dan berkelanjutan. Penelitian ini juga dapat menguatkan akan pentingnya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Hasil penelitian dapat menjadi dasar untuk memantau dan mengevaluasi pelaksanaan Universal Health Coverage (UHC) dan penerimaan retribusi daerah.

Hasil penelitian ini juga dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat luas tentang pentingnya program Universal Health Coverage (UHC) dalam meningkatkan pelayanan kesehatan dan keuangan daerah. Hal ini dapat mendorong peran serta masyarakat untuk ikut berpartisipasi aktif dalam pemantauan dan peningkatan kebijakan kesehatan serta keuangan daerah.