

ANALISIS DASAR HUKUM, KEBIJAKAN DAN PERATURAN PENGHAPUSAN OBAT RUSAK DAN KADALUWARSA DI DINAS KESEHATAN KOTA YOGYAKARTA

ANALYSIS OF LEGAL BASIS, POLICY AND REGULATION
ON THE WRITE OFF OF DAMAGED AND EXPIRED MEDICINE
IN HEALTH OFFICE OF YOGYAKARTA MUNICIPALITY

Eny Setyo Widiasih¹, Arrosianti Zahrulfa², Rustamaji³, Sri Suryawati⁴

¹Dinas Kesehatan Kabupaten Grobogan

²Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta

^{3,4}Pusat Farmakologi Klinis dan Studi Kebijakan Obat, Universitas Gadjah Mada

ABSTRACT

Background: The incidence of damaged medicine and expired medicine always occurred in every mechanism of medicine management. The write-off procedure of damaged medicine and expired medicine as a regional owned goods was not established specially yet. The amount of damaged and expired medicine value, the burden of their management technically, the write-off process considered from administrative aspects as a inventory, considering that there was no legal formal aspect become particular problem for the Health Office of Yogyakarta Municipality. **Objectives:** The objective of the study was to give administrative and legal base for procedure to write-off of damaged and expired medicine as regional owned goods in the Health Office of Yogyakarta Municipality. **Methods:** This was observational study by case study design with descriptive analytic approach. **Results:** The damaged and expired medicine that was stocked in Public Health Center was sent back to UPT Farmakes to be write-off and destroyed. The write off and destroying of damaged and expired medicine have been completed for 2009, 2010 and 2011 in 2012 by Health Office of Yogyakarta Municipality. The write off of damaged and expired medicine should be appropriate to the regulation on the prevailed regulation on the write off of regional owned goods, though that regulation was not specified for medicine. **Conclusion:** The write-off of damaged and expired medicine referred to Regulation by Ministry of Internal Affairs Number. 17 of 2007 on Technical Guidelines on the management of Regional Owned Goods and Mayor Regulation of Yogyakarta Municipality, Number. 54 in 2011 on Guidelines on the Management of Reserve Goods in the governance of Yogyakarta Municipality. However, the necessary and administration efforts to ease the process of write-off of damaged and expired medicine.

Keywords: Write off, Damaged medicine, Expired medicine, Regional owned goods, Yogyakarta municipality

ABSTRAK

Latar Belakang: Kejadian obat rusak dan kadaluwarsa selalu ada di setiap mekanisme pengelolaan obat. Prosedur penghapusan obat rusak dan obat kadaluwarsa sebagai barang milik daerah belum ditetapkan secara khusus. Besarnya nilai obat rusak dan kadaluwarsa dan beban pengelolaannya secara teknis, proses penghapusan ditinjau dari aspek administrasi sebagai persediaan, belum adanya aspek legal formal menjadi permasalahan tersendiri bagi

Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta. **Tujuan:** Tujuan penelitian ini untuk memberikan dasar administrasi dan legal untuk prosedur penghapusan obat rusak dan obat kadaluwarsa sebagai barang milik daerah di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta. **Metode:** Penelitian ini merupakan jenis penelitian observasional dengan desain penelitian studi kasus yang bersifat deskriptif analitik. Pengumpulan data kuantitatif berupa nilai obat rusak dan kadaluwarsa. Data kualitatif diperoleh dengan cara inventarisasi data prosedur administrasi dan aspek legal penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa serta wawancara mendalam. **Hasil:** Obat rusak dan kadaluwarsa yang ada di Puskesmas dikembalikan ke UPT Farmakes untuk dilakukan penghapusan dan pemusnahan bersama. Telah dilaksanakan pemusnahan dan penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa tahun 2009, 2010, 2011 pada tahun 2012 oleh Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta. Penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa harus sesuai ketentuan penghapusan barang milik daerah yang berlaku, meskipun ketentuan itu belum dikhususkan untuk obat. **Kesimpulan:** Penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta mengacu kepada Permendagri No. 17 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah dan Perwali Kota Yogyakarta No. 54 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Persediaan di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta. Namun demikian diperlukan terobosan / upaya administrasi untuk memudahkan proses penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa.

Kata kunci: Penghapusan, Obat rusak, Obat kadaluwarsa, Barang milik daerah, Kota Yogyakarta

PENGANTAR

Dalam pengelolaan obat publik dan perbekalan kesehatan, obat rusak dan kadaluwarsa menjadi salah satu masalah tersendiri. Terjadinya obat rusak dan kadaluwarsa mencerminkan kurang baiknya pengelolaan obat.¹ Nilai obat rusak dan kadaluwarsa yang ada di Unit Pengelola Obat Publik baik di Kabupaten maupun Puskesmas dicantumkan dalam Laporan Persediaan Barang sebagai bahan penyusunan Laporan Keuangan Daerah. Nilai persediaan obat rusak dan kadaluwarsa di dalam pelaporan menggunakan nilai perolehan terakhir sehingga dengan harga

obat yang terus naik setiap tahunnya nilai obat rusak dan kadaluwarsa menjadi lebih tinggi dari nilai perolehannya. Hal ini menimbulkan permasalahan tersendiri bagi pengelola obat.

Penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa juga menjadi masalah tersendiri bagi Pemerintah Daerah. Sebagai barang milik daerah, obat rusak dan kadaluwarsa yang ada dimasukkan dalam persediaan, penghapusan barang dapat dilakukan untuk obat rusak dan kadaluwarsa. Sebagai barang persediaan milik daerah belum ada dasar prosedur administrasi penghapusan khusus untuk obat. Penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa yang ada masih mengacu pada penghapusan barang milik daerah secara umum.

Obat rusak dan kadaluwarsa sebagai persediaan/aset lancar, pada saat dihapuskan mesti dicantumkan nilainya padahal sudah tidak ada manfaat ekonominya sedangkan pada aset tetap dimungkinkan penyusutan sehingga nilainya menjadi berkurang sampai nol rupiah. Dibutuhkan dasar hukum, kebijakan dan peraturan dalam penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa sebagai pedoman bagi pengelola obat untuk melaksanakan penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa.

Besarnya nilai obat rusak dan kadaluwarsa dan beban pengelolannya secara teknis, proses penghapusan ditinjau dari aspek administrasi sebagai persediaan, belum adanya dasar hukum, kebijakan dan peraturan khusus penilaian dan penghapusannya secara khusus menjadi permasalahan tersendiri bagi Pemerintah Daerah baik Pemerintah Provinsi maupun Kabupaten/Kota sehingga perlu dilakukan penelitian mengenai hal tersebut diatas.

Tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan dasar administrasi dan legal untuk prosedur penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa sebagai Barang Milik Daerah di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, mengetahui besarnya jumlah dan nilai obat rusak yang ada di Unit Pelaksana Teknis (UPT) Farmasi dan Alat Kesehatan (Farmakes) dan seluruh Puskesmas di Kota Yogyakarta, mengidentifikasi upaya dasar administrasi serta dasar hukum, kebijakan dan peraturan penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa.

BAHAN DAN CARA PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian non eksperimental/observasional dengan desain penelitian studi kasus. Pengumpulan data kuantitatif berupa jumlah obat-obatan yang rusak dan kadaluwarsa, dilakukan secara retrospektif dari item obat rusak dan kadaluwarsa dari tahun 2010 sampai dengan tahun 2012. Pengumpulan data kualitatif dengan melakukan wawancara

mendalam dan pengumpulan data kualitatif mengenai prosedur administrasi dan dasar hukum penghapusan obat kadaluwarsa dan obat rusak. Data prosedur administrasi dan dasar hukum berupa produk hukum, kebijakan, dan peraturan yang diterbitkan pemerintah pusat dan daerah kaitannya dengan penghapusan barang milik daerah.

Penelitian ini melibatkan beberapa informan kunci terkait prosedur administrasi pemusnahan dan penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta yang berasal dari pengelola obat Puskesmas, UPT Farmakes, Sub Bag Keuangan dan Sub Bagian Umum Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta. Informan kunci terkait pengelolaan barang milik daerah terkait administrasi dan legal formal yang terlibat antara lain Dinas Bangunan, Gedung dan Aset Daerah (DBGAD) Kota Yogyakarta, Bagian Hukum Kota Yogyakarta, Bagian Organisasi, Bagian Pengendalian Pembangunan (Dalbang) Kota, Seksi Pelayanan di Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Kota Yogyakarta, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Yogyakarta, Dosen Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Lokasi Penelitian adalah di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta meliputi UPT Farmakes dan UPT Puskesmas se Kota Yogyakarta. Penelitian dilakukan pada bulan Desember 2013 hingga Mei 2014.

Variabel bebas dalam penelitian ini adalah jumlah dan nilai obat rusak dan obat kadaluwarsa, prosedur administrasi obat rusak dan kadaluwarsa, dasar hukum penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa tingkat pusat dan daerah sedangkan variabel terikatnya adalah penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa yang tepat secara administrasi dan legal formal.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hasil Penelitian

Pengelolaan Obat Publik di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta

Pengelolaan obat publik dan perbekalan kesehatan di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta dilaksanakan oleh UPT Farmakes. Sumber Daya Manusia (SDM) di UPT Farmakes terdiri dari 4 orang Apoteker (1 orang sebagai Kepala UPT), 3 orang D3 (1 orang D3 Teknis Elektromedis), 5 orang Asisten Apoteker, 5 orang lulusan SLTA dan 1 orang lulusan SLTP. Di dalam pengelolaan barang milik daerah, satu orang staf fungsional UPT Farmakes mempunyai tugas dan fungsi sebagai penyimpan barang medis. Diangkatnya salah satu staf fungsional di UPT Farmakes sebagai penyimpan barang medis menunjukkan bahwa barang medis termasuk obat memiliki

kekhususan/sifat khas tersendiri diantara barang umum lainnya yang dikelola Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta.

Nilai Obat Rusak dan Kadaluwarsa Tahun 2010 - 2012

Dari pengumpulan data obat kadaluwarsa dan rusak tahun 2010 – 2012 di UPT Farmalkes dan 18 UPT Puskesmas se Kota Yogyakarta diperoleh hasil perhitungan nilai obat rusak dan kadaluwarsa di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta yang disajikan dalam Tabel 1. Nilai obat rusak dan

kadaluwarsa di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tahun 2010 mencapai Rp 138.196.666, tahun 2011 mencapai Rp 53.491.434 dan tahun 2012 mencapai Rp 58.806.649. Nilai obat rusak dan kadaluwarsa pada tahun 2010 - 2012 dihitung dengan menggunakan nilai perolehan obat yang tercantum pada laporan mutasi obat dan perbekalan kesehatan masing-masing tahun. Jumlah obat yang rusak dan kadaluwarsa dikalikan dengan harga perolehan/nilai obat yang diperoleh pada tahun itu.

No	Nama UPT	Nilai Obat Rusak dan Kadaluwarsa (rupiah)		
		2010	2011	2012
1	Farmakes	129.571.768	44.003.686	50.195.800
2	Puskesmas Umbuharjo I	2.977.982	1.496.840	487.728
3	Puskesmas Umbuharjo II	0	10.191	24.505
4	Puskesmas Danurejan I	745.246	859.906	352.558
5	Puskesmas Danurejan II	0	21.456	612.802
6	Puskesmas Gondokusuman I	678.136	11.000	0
7	Puskesmas Gondokusuman II	73.700	1.213.530	510.117
8	Puskesmas Kotagede I	311.725	352.408	373.315
9	Puskesmas Kotagede II	548.261	785.293	18.100
10	Puskesmas Tegalrejo	49.922	2.413.563	954.403
11	Puskesmas Ngampilan	133.445	242.550	141.950
12	Puskesmas Wirobrajan	471.654	38.000	926.721
13	Puskesmas Kraton	-	-	170.320
14	Puskesmas Mantriweron	110.518	979.245	721.645
15	Puskesmas Mergangsan	-	-	1.836.915
16	Puskesmas Pakualaman	0	66.956	0
17	Puskesmas Gondomanan	154.462	78.400	110.235
18	Puskesmas Gedongtengen	1.864.821	65.952	207.460
19	Puskesmas Jetis	505.026	852.396	1.162.075
Jumlah Total		138.196.666	53.491.434	58.806.649

Keterangan : - : data tidak tersedia

Tabel 1 . Nilai Obat Rusak dan Kadaluwarsa Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta Tahun 2010 - 2012

Tabel 1 juga menunjukkan bahwa setiap tahun selalu ada obat kadaluwarsa di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta. Obat rusak dan obat kadaluwarsa selalu ada di UPT Farmakes, sedangkan di tingkat UPT Puskesmas tidak selalu ditemukan obat rusak dan obat kadaluwarsa. Perencanaan kebutuhan obat tahunan yang berasal dari UPT Puskesmas dan pengelola program menjadi dasar kebutuhan obat yang digunakan UPT Farmakes dalam pengadaan, sedangkan distribusi obat ke Puskesmas dan berdasarkan pemakaian dan sisa stock dari Laporan Pemakaian dan Permintaan Obat (LPLPO) Puskesmas sehingga jika ada selisih antara data rencana kebutuhan obat dan pemakaian obat di puskesmas, selisih obat

tersebut menjadi sisa yang tidak didistribusikan dan menumpuk di UPT Farmakes, menjadi rusak dan kadaluwarsa sebelum didistribusikan.

Prosedur Administrasi Pemusnahan dan Penghapusan Obat Rusak dan Kadaluwarsa Penanganan Obat Rusak dan Kadaluwarsa di Puskesmas

Langkah pertama dalam penanganan obat yang rusak dan kadaluwarsa di UPT Puskesmas di Kota Yogyakarta adalah obat rusak dan kadaluwarsa dipisahkan dari persediaan puskesmas. Kedua obat rusak dan kadaluwarsa dikeluarkan dari laporan persediaan puskesmas. Ketika obat ditemukan rusak dan kadaluwarsa, obat tersebut dikembalikan ke UPT Farmakes

menggunakan Formulir Pengembalian Barang *Expired Date/Rusak*. Sudah menjadi aturan untuk UPT Puskesmas bahwa jika ada obat rusak dan kadaluwarsa dikembalikan ke UPT Farmakes untuk dilakukan pemusnahan bersama-sama.

UPT Farmakes sebagai pengelola obat di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta telah melaksanakan prosedur penanganan obat rusak dan kadaluwarsa dari Puskesmas sesuai Pedoman Pelayanan Kefarmasian di Puskesmas. Namun demikian prosedur yang sudah ada dan dilakukan belum ditindaklanjuti dengan adanya prosedur tertulis dari UPT Farmakes.

Penghapusan dan Pemusnahan Obat Rusak dan Kadaluwarsa

Pada Tahun Anggaran 2012 Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta mengadakan penghapusan dan pemusnahan obat rusak dan kadaluwarsa tahun 2009 – 2010 yang tersimpan di UPT Farmakes. Kegiatan pemusnahan dan penghapusan obat kadaluwarsa dan rusak tersebut dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kota Yogyakarta. Dalam pelaksanaan penghapusan dan pemusnahan obat rusak dan Kadaluwarsa, UPT Farmakes melakukan koordinasi dengan DBGAD sebagai dinas teknis yang mengelola aset daerah. Ini dikarenakan obat merupakan aset atau barang milik daerah, sehingga untuk penghapusannya mengacu kepada mekanisme penghapusan barang milik daerah. Sedangkan untuk pemusnahannya, UPT Farmakes berkoordinasi dengan Dinas Lingkungan Hidup karena obat kadaluwarsa termasuk limbah B3 (Bahan Berbahaya dan Beracun) sehingga pemusnahannya mengikuti prosedur pemusnahan limbah B3.

Prosedur Legal Penghapusan Obat Rusak dan Kadaluwarsa Sebagai Barang Milik Daerah

Prosedur Legal Penghapusan Obat Rusak dan Kadaluwarsa

Bentuk prosedur penghapusan obat ditemukan pada SK Menteri Kesehatan RI Nomor 1426 / SK/ XI/2002 tentang Pedoman Pengelolaan Obat Publik dan Perbekalan Kesehatan Kabupaten/ Kota yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Pelayanan Kefarmasian dan Alat Kesehatan.

Sebagai barang milik daerah, maka prosedur penghapusan obat mengikuti prosedur penghapusan Barang Milik Daerah. Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/ Kota mengajukan usul penghapusan obat-obatan kepada Bupati/ Walikota disertai Berita Acara Hasil Pemeriksaan Obat-obatan. Bupati/Walikota menindaklanjuti sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Surat Keputusan Penghapusan diterbitkan oleh Bupati/ Walikota. Kepala Dinas Kesehatan membentuk Panitia Pelaksanaan Penghapusan. Selanjutnya

melaksanakan penghapusan sesuai SK Penghapusan.²

Prosedur legal penghapusan obat rusak dan obat kadaluwarsa mengacu pada prosedur penghapusan yang ada pada pedoman pengelolaan barang milik daerah. Payung besar dasar hukum pengelolaan barang milik daerah adalah Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 178 yang mengatur tentang Pengelolaan Barang Daerah yang ditindaklanjuti dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah RI Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah. Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah dikeluarkan sebagai turunan dari PP Nomor 6 Tahun 2006 melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Pemerintah Kota Yogyakarta telah mengeluarkan peraturan pengelolaan barang milik daerah yaitu Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Pada pelaksanaan penghapusan obat, reagen dan perbekalan kesehatan yang rusak dan kadaluwarsa di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta pada tahun 2012, pelaksanaan penghapusan mengacu kepada Permendagri 17/2007 dengan modifikasi SK Menkes 1426 / 2002.

Prosedur Legal Penilaian Obat Rusak dan Kadaluwarsa

Pada kebijakan akuntansi yang digunakan pemerintah kota Yogyakarta, nilai persediaan termasuk obat sebagai persediaan di Dinas Kesehatan diukur menggunakan nilai perolehan terakhir. Nilai perolehan obat-obatan yang disimpan di UPT Farmakes, nilainya selalu disesuaikan nilai pembelian terakhir. Termasuk untuk penilaian obat kadaluwarsa yang belum dihapuskan, nilainya mengikuti harga perolehan terakhir. Sehingga ketika obat kadaluwarsa akan dihapuskan, obat kadaluwarsa dinilai menggunakan nilai terakhir, kecuali untuk obat-obatan donasi penilaian dapat menggunakan harga wajar.

Berkaitan dengan kebijakan pengelolaan barang persediaan, Pemerintah Kota Yogyakarta mengeluarkan Peraturan Walikota Nomor 54 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Persediaan di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta.³ Pengelolaan persediaan berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 54/2011 belum mengatur pelaporan persediaan yang rusak/kadaluwarsa, sedangkan pada PSAP No 5 (PP 71/2010) menyebutkan pengungkapan persediaan rusak/kadaluwarsa termasuk pengungkapan persediaan obat rusak/ kadaluwarsa.

Pengelolaan persediaan di Dinas Kesehatan

Kota Yogyakarta dilakukan mengacu Peraturan Walikota Nomor 54 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Persediaan di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta. Pengurus barang di UPT Puskesmas dibedakan menjadi dua yaitu pengurus barang umum dan pengurus barang medis. Pengurus barang medis Puskesmas di pegang oleh Petugas Pengelola Obat Puskesmas yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) baik Apoteker maupun Tenaga Teknis Kefarmasian. Di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, penyimpanan barang umum dilaksanakan oleh staf PNS Sub Bagian Umum, penyimpanan barang medis dilaksanakan oleh staf di UPT Farmakes yang berlatarbelakang farmasi dan berstatus PNS.

Konsekuensi Administrasi Penghapusan Obat Rusak dan Kadaluwarsa sebagai Barang Milik Daerah

Obat rusak dan kadaluwarsa yang ada di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta terdiri dari obat rusak dan kadaluwarsa yang berasal dari pengembalian UPT Puskesmas dan yang ada di UPT Farmakes. Semua obat rusak tersebut dikelola menjadi satu di UPT Farmakes. Adanya obat rusak dan kadaluwarsa di UPT Farmakes menjadi beban pengelolaan tersendiri bagi UPT Farmakes.

Obat sebagai barang milik daerah memiliki waktu kadaluwarsa sehingga setelah melewati waktu kadaluwarsa, obat menjadi obat kadaluwarsa sehingga dapat dilakukan penghapusan obat kadaluwarsa. Penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa di dalam pengelolaan obat publik harus mengikuti ketentuan yang berlaku karena apabila penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa tidak sesuai dengan ketentuan akan menjadi temuan pemeriksaan BPK kelompok temuan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan sub kelompok administrasi jenis temuan penyimpangan terhadap peraturan per-UU-an bidang pengelolaan barang milik daerah.⁴

Usulan Prosedur Penatalaksanaan Penghapusan Obat Rusak dan Kadaluwarsa

Dengan hasil inventarisasi dasar hukum, kebijakan dan peraturan terkait dengan penghapusan dan pemusnahan obat serta wawancara ke beberapa narasumber terkait penghapusan barang secara teknis maupun administratif, peneliti membuat draft usulan prosedur penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa. Peneliti mengirimkan draft usulan prosedur tersebut kepada tiga ahli Pengelolaan Obat Publik, Hukum Administrasi Negara dan Keuangan Pemerintah Daerah. Peneliti meminta masukan dan saran untuk perbaikan draft usulan prosedur tersebut. Alur usulan prosedur

penghapusan dan pemusnahan obat rusak dan kadaluwarsa di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta dapat dilihat pada Gambar 1.

Usulan prosedur ini diharapkan dapat menjadi salah satu upaya penyelesaian permasalahan penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa sebagai barang milik daerah di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta. Usulan ini dapat menjadi dasar bagi Dinas Kesehatan khususnya UPT Farmakes untuk melakukan penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa yang ada di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta. Lebih lanjut, usulan prosedur ini dapat menjadi masukan bagi Dinas Kesehatan untuk menginisiasi peraturan penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa sebagai penyelesaian permasalahan penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa di Kota Yogyakarta.

Gambar 1. Usulan prosedur penghapusan dan pemusnahan obat rusak dan kadaluwarsa sebagai barang milik daerah di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta

HASIL DAN PEMBAHASAN

Jumlah dan Nilai Obat Rusak dan Kadaluwarsa Obat Sebagai Barang Inventaris Khusus

Kebijakan Obat Nasional menyebutkan bahwa obat merupakan salah satu komponen yang tak tergantikan dalam pelayanan kesehatan. Obat berbeda dengan komoditas perdagangan lainnya, karena selain merupakan komoditas perdagangan, obat juga memiliki fungsi sosial. Di dalam pelayanan kesehatan publik, obat adalah bahan penunjang yang tidak tergantikan, hampir semua pelayanan kesehatan memerlukan obat.⁵

Karakteristik obat berbeda dengan barang habis pakai lainnya dalam persediaan pemerintah, misalnya Alat Tulis Kantor (ATK). Obat tidak bisa dipakai dan dihabiskan oleh dan untuk semua orang secara bebas. Obat tidak bisa dipakai secara bebas untuk pendukung kegiatan/keperluan dinas. Pemakaian obat harus berdasarkan permintaan/saran dari tenaga profesional kesehatan.

Pengertian barang habis pakai yang dimaksudkan untuk dihabiskan dalam waktu dua belas bulan tidak cocok untuk pengertian obat dalam manajemen farmasi karena dalam manajemen farmasi ketika perencanaan kebutuhan obat akan selalu ditambah dengan perkiraan penambahan kunjungan, *lead time* dan stock pengaman. Di dalam manajemen farmasi ada kewajiban untuk memenuhi ketersediaan obat/membangun stock. Dalam pelayanan kesehatan yang diselenggarakan pemerintah, penambahan ketersediaan obat diperlukan untuk mengantisipasi adanya penambahan kasus/kejadian/penyakit pada periode ke depannya.

Organisasi UPT Farmakes di Dinas Kesehatan

Kota Yogyakarta menjadi salah satu ciri kekhususan obat, bahwa obat sebagai unsur penunjang di bidang Kesehatan membutuhkan organisasi tersendiri, tidak memadai jika hanya berada dalam seksi di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta. Sumber daya manusia yang mengelola obat pun tidak bisa dilaksanakan oleh sembarang tenaga kesehatan. Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 2009 tentang Pekerjaan Kefarmasian menunjukkan bahwa ada SDM khusus untuk pengelolaan obat.

Adanya penyimpanan barang serta pengurus barang medis Di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta menunjukkan kekhususan dari obat-obat yang termasuk barang medis. Penyimpanan barang medis dan pengurus barang medis yang diangkat dari tenaga teknis kefarmasian dan apoteker semakin menunjukkan bahwa obat merupakan barang milik daerah yang bersifat khusus sehingga untuk mengelola obat sebagai barang milik daerah diperlukan sumber daya manusia yang khusus. Pudjiti dalam penelitiannya juga menyebutkan diperlukan seleksi petugas yang profesional dan teliti untuk administrasi persediaan supaya persediaan dapat dikendalikan.⁶

Nilai Obat Rusak dan Obat Kadaluwarsa

Hasil penelitian menunjukkan bahwa nilai obat rusak dan kadaluwarsa di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tahun 2010-2012 sebesar Rp 138.196.666, Rp 53.491.434 dan Rp 50.195.800. Nilai obat rusak dan kadaluwarsa tersebut diperhitungkan menggunakan harga perolehan terakhir pada masing-masing tahun. Setiap jenis obat yang rusak atau kadaluwarsa dinilai dengan biaya akuisisi/perolehan.⁷

PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan menyebutkan bahwa pengertian aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh. Obat rusak dan kadaluwarsa sudah tidak memiliki manfaat ekonomi/sosial yang dapat diperoleh sehingga dapat dikatakan bahwa obat rusak dan kadaluwarsa tidak termasuk aset.⁸

Kebijakan akuntansi pemerintah untuk pengukuran nilai persediaan dimana obat adalah termasuk persediaan menyebutkan bahwa persediaan dinilai menggunakan harga perolehan terakhir. Obat rusak dan kadaluwarsa secara ekonomis tidak dapat dimanfaatkan dan memiliki nilai ekonomis sehingga obat rusak dan kadaluwarsa seharusnya tidak bisa dinilai rupiahnya atau memiliki nilai nol rupiah.

Administrasi Penghapusan Obat Rusak dan Kadaluwarsa

Di sektor publik, obat-obatan merupakan milik negara sehingga diperlukan prosedur penghitungan yang ketat. Prosedur yang ada, biasanya cenderung sulit dan memakan waktu, dan pada praktiknya pembuangan obat-obatan yang kadaluwarsa sulit dilakukan. Hal ini terjadi baik pada obat-obatan yang diperoleh melalui jalur biasa maupun obat-obatan yang disumbangkan.⁹

Nilai obat kadaluwarsa yang ada di UPT Farmakes lebih besar dibandingkan nilai obat kadaluwarsa yang ada di UPT Puskesmas. Hal ini menunjukkan bahwa kejadian obat rusak dan kadaluwarsa lebih banyak terjadi di tingkat kabupaten / kota dibandingkan di puskesmas.

Berbagai upaya perbaikan pengelolaan obat telah dilakukan oleh UPT Farmakes untuk mengatasi permasalahan obat kadaluwarsa di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta antara lain perbaikan perencanaan, dimana telah ada tim perencanaan obat terpadu di UPT Farmakes yang telah melibatkan puskesmas dan pelaksana program, pembuatan Buku Standar Pengobatan untuk puskesmas di Kota Yogyakarta, relokasi antar puskesmas jika ada obat berlebih atau mendekati kadaluwarsa. Berbagai upaya perbaikan manajemen diharapkan dapat menurunkan potensi terjadinya obat kadaluwarsa di sektor publik.⁷

Penilaian obat rusak dan kadaluwarsa dalam rangka penghapusan obat rusak/kadaluwarsa yang menggunakan kebijakan keuangan yang dipakai oleh pemerintah daerah masih banyak belum dipahami oleh pengelola obat. Diharapkan ada sosialisasi mengenai peraturan-peraturan di luar teknis pengelolaan obat misalnya kebijakan keuangan yang berkaitan dengan pelaksanaan pengelolaan obat.

Dari pihak di luar teknis pengelolaan obat termasuk pemeriksa juga diharapkan untuk selalu menelaah bahwa obat memang komoditi yang bersifat khusus, sehingga terjadinya obat rusak dan kadaluwarsa bukan merupakan kesengajaan dari para pengelola obat. Diperlukan telaah/kajian mengenai penyebab terjadinya obat rusak dan kadaluwarsa dalam pengelolaan obat.

Dasar Hukum, Kebijakan dan Peraturan Penghapusan Obat Rusak dan Kadaluwarsa

Penghapusan obat rusak dan obat kadaluwarsa membutuhkan kejelasan peraturan/kebijakannya. Aspek legal penghapusan dan pemusnahan obat rusak dan kadaluwarsa sebagai BMD mengacu kepada dasar hukum / peraturan pengelolaan barang milik daerah yaitu Permendagri No. 17 /2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.¹⁰ Pada Permendagri No. 17/2007, prosedur penghapusan barang lebih

banyak mengatur tentang penghapusan barang inventaris/aset tetap. Penghapusan barang dibedakan antara barang tidak bergerak dan barang bergerak selain tanah dan bangunan. Penghapusan barang persediaan dimana obat termasuk kategori persediaan belum diatur secara jelas.

Obat sebagai barang milik daerah dimasukkan kategori aset lancar / persediaan barang habis pakai, sedangkan peraturan barang milik daerah secara umum masih mengatur barang milik daerah yang berupa barang inventaris / aset tetap. Seharusnya di dalam peraturan pengelolaan barang milik daerah juga mengatur secara jelas mengenai pengelolaan barang milik daerah selain barang inventaris berupa barang persediaan.

Di Pemerintah Kota Yogyakarta telah tersedia Peraturan Walikota No. 54 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Persediaan di Lingkungan Kota Yogyakarta.¹¹ Pengelolaan obat sebagai persediaan mengacu Peraturan Walikota tersebut. Di dalam Peraturan Walikota No. 54 Tahun 2011 belum disebutkan mengenai penghapusan persediaan sebagai salah satu tahap/ langkah pengelolaan barang persediaan sehingga perlu ditambahkan bab atau pasal mengenai penghapusan persediaan. Adanya bab atau pasal penghapusan persediaan dalam Peraturan Walikota yang mengatur pengelolaan persediaan diharapkan dapat menjadi dasar peraturan untuk penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa sebagai barang persediaan milik pemerintah.

Peraturan-peraturan mengenai pengelolaan barang milik negara/daerah belum membahas pengelolaan dan penghapusan barang persediaan yang termasuk barang milik negara/daerah. Peraturan-peraturan pengelolaan barang milik negara/daerah lebih banyak mengatur mengenai pengelolaan barang berupa aset tetap/barang inventaris. Penelitian Azhar yang dilakukan pada SKPD Pemkot Banda Aceh pada tahun 2013 menyebutkan bahwa secara relatif peningkatan regulasi mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap manajemen aset.¹¹ Diperlukan upaya untuk menambahkan aturan pengelolaan barang milik daerah berupa barang persediaan dalam aturan pengelolaan barang milik daerah.

Upaya - upaya untuk harmonisasi peraturan berupa penambahan permasalahan pengelolaan persediaan khususnya persediaan obat termasuk penghapusannya memerlukan usaha dari instansi teknis di bidang kesehatan baik di daerah maupun di pusat. Otonomi daerah mengamanahkan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan tersendiri untuk menyelesaikan permasalahan yang ada di daerahnya sendiri. Informasi dari Ahli Hukum Administrasi Negara

dalam penelitian ini menyatakan *diskresi* kepala daerah dibutuhkan untuk membuat kebijakan yang belum ada peraturan/kebijakannya untuk menyelesaikan permasalahan di daerahnya.

Permasalahan legal formal obat rusak dan obat kadaluwarsa tidak hanya menjadi masalah khas suatu daerah sehingga diharapkan sebagai penyusun Norma, Standar, Pedoman dan Kriteria (NSPK) di bidang Kesehatan, Kementerian Kesehatan dapat menginisiasi untuk penyusunan peraturan untuk penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa. Tentunya dalam proses inisiasi untuk mengharmonisasi aturan yang sudah ada harus melalui proses *bottom up*, melihat dan mengambil masukan dari instansi teknis kesehatan di daerah.

Secara teknis, Kementerian Kesehatan seharusnya menyusun pedoman atau petunjuk teknis penghapusan dan pemusnahan obat rusak dan kadaluwarsa sebagai pembaruan atau pengganti dari SK Menkes 1426 Tahun 2002 yang mengatur tentang penghapusan obat. Pedoman penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa yang terbaru diharapkan selaras dengan dinamika regulasi pengelolaan barang milik negara/daerah dan kebijakan keuangan. Proses penyusunan pedoman penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa juga harus melalui proses *bottom up* sehingga pedoman tersebut dapat dengan mudah dilaksanakan di daerah sebagai acuan dalam pelaksanaan penghapusan dan pemusnahan obat rusak dan kadaluwarsa.

KESIMPULAN DAN SARAN

Diperoleh hasil perhitungan nilai obat rusak dan kadaluwarsa di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tahun 2010 senilai Rp 138.196.666, tahun 2011 senilai Rp 53.491.434 dan tahun 2012 senilai 58.806.649. Obat rusak dan kadaluwarsa di Puskesmas dan UPT Farmakes dipisahkan, dikompilasi, dinilai menggunakan harga perolehan terakhir selanjutnya dilakukan penghapusan dan pemusnahan bersama. Dasar hukum, kebijakan dan peraturan penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tahun 2012 adalah Permendagri RI No. 17 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah dan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 54 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Persediaan di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta.

Kementerian Kesehatan yang memiliki kewenangan mengeluarkan NSPK tentang obat dan perbekalan ke diharapkan dapat mengeluarkan NSPK mengenai penghapusan dan pemusnahan obat rusak dan kadaluwarsa sehingga dapat dijadikan acuan bagi daerah untuk melaksanakan penghapusan dan pemusnahan

obat rusak dan kadaluwarsa. Pemerintah Kota Yogyakarta supaya mengembangkan adanya peraturan tersendiri mengenai penghapusan persediaan termasuk penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa. Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta supaya melakukan inisiasi dan advokasi untuk peraturan penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa di Pemerintah Kota Yogyakarta. UPT Farmakes supaya membuat telaah dan kajian mengenai kejadian obat rusak dan kadaluwarsa sebagai bahan bagi Dinas Kesehatan untuk melakukan inisiasi/ advokasi peraturan penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa di Pemerintah Kota Yogyakarta. Peneliti lain dapat meneliti permasalahan penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa sebagai aset di Dinas Kesehatan Provinsi maupun di Kementerian Kesehatan, sehingga dapat memberikan gambaran bahwa permasalahan penghapusan obat rusak dan kadaluwarsa tidak menjadi ciri khas dari satu daerah saja.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada para informan dan pembantu pengumpul data yang telah berkenan meluangkan waktu dan memberikan saran, masukan kepada peneliti dalam melakukan penelitian.

REFERENSI

1. Departemen Kesehatan RI, 2006, *Pedoman Supervisi dan Evaluasi Obat Publik dan Perbekalan Kesehatan*. Departemen Kesehatan RI, Jakarta
2. Departemen Kesehatan RI, 2002, *Pedoman Pengelolaan Obat Publik dan Perbekalan Kesehatan Kabupaten/Kota*. Departemen Kesehatan RI, Jakarta
3. Pemerintah Kota Yogyakarta, 2011, *Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 54 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Persediaan di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta*, Pemerintah Kota Yogyakarta, Yogyakarta
4. Badan Pemeriksa Keuangan RI, 2010, *Petunjuk Teknis Koding Temuan Pemeriksaan*. Badan Pemeriksa Keuangan RI, Jakarta
5. Departemen Kesehatan RI (a) 2006, *Kebijakan Obat Nasional*. Departemen Kesehatan RI, Jakarta
6. Pudjiti, S.W., Suryawati, S., 1996, Dampak Penerapan Metode EOQ / Economic Order Quantity Terhadap Nilai Persediaan Obat di IFRS dr. Moewardi Surakarta. *Jurnal Manajemen Pelayanan Kesehatan Vol. 1/ No. 01/1998*, Yogyakarta
7. Managing Sciences For Health, 2012, *MDS-3 : Managing Acces to Medicines and Health Technologies*. Kumarian Press, Arlington
8. Pemerintah Republik Indonesia, 2010, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan*, Pemerintah RI, Jakarta
9. World Health Organization, 1999, *Guidelines for Safe Disposal of Unwanted Pharmaceuticals in and after Emergencies*. Tersedia di www.who.int, diakses pada tanggal 8 Juli 2013
10. Departemen Dalam Negeri RI, 2007, *Permendagri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah*. Departemen Dalam Negeri, Jakarta
11. Azhar, I., Darwanis, Abdullah, S., 2013 Pengaruh Kualitas Aparatur Daerah, Regulasi dan Sistem Informasi terhadap Manajemen Aset, *Jurnal Akuntansi PS Universitas Syiah Kuala Vol. 2*, Banda Aceh, diakses di www.prodipps.unsyiah.ac.id pada tanggal 30 September 2014