BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pengelolaan administrasi keuangan publik (public financial management/PFM) merupakan salah satu pilar utama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Di banyak negara, belanja pemerintah dapat mencapai sekitar 30–50% dari Produk Domestik Bruto (PDB). Artinya, sebagian besar perputaran uang di dalam perekonomian berkaitan dengan bagaimana pemerintah merencanakan, melaksanakan, mencatat, dan mempertanggungjawabkan anggaran publik. Karena itu, kualitas pengelolaan keuangan publik akan sangat menentukan apakah anggaran benar-benar kembali kepada masyarakat dalam bentuk pembangunan dan pelayanan yang bermutu, atau justru hilang dalam praktik yang tidak efisien dan tidak akuntabel (Kristensen et al., 2019).

Secara global, upaya memperkuat PFM antara lain diukur melalui kerangka *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA). Sejak tahun 2005, kerangka ini telah digunakan dalam ratusan penilaian di berbagai negara dan teritori. Melalui serangkaian indikator kuantitatif, PEFA memetakan kekuatan dan kelemahan sistem PFM di suatu negara. Hasilnya menunjukkan bahwa kemajuan reformasi PFM tidak selalu berjalan merata: ada perbaikan di bidang pengendalian internal dan klasifikasi anggaran, tetapi masih terdapat kelemahan pada pelaporan risiko fiskal dan keterbukaan informasi kepada publik. Berbagai studi yang menggunakan data PEFA memperlihatkan bahwa negara-negara dengan kinerja PFM yang lebih baik cenderung memiliki tingkat korupsi yang lebih rendah dan kualitas tata kelola yang lebih tinggi (Kristensen et al., 2019). Dengan kata lain, pembenahan pengelolaan keuangan publik, termasuk adaptasi teknologi di dalamnya, tidak hanya menyangkut aspek teknis, tetapi juga erat kaitannya dengan good governance dan kepercayaan publik.

Perkembangan teknologi informasi kemudian membawa perubahan besar dalam cara pemerintah mengelola keuangan. Muncul konsep digital *public financial management* (digital PFM), yaitu pengelolaan keuangan publik yang memanfaatkan sistem dan aplikasi digital mulai dari tahap perencanaan anggaran, pelaksanaan, penatausahaan, sampai pelaporan dan audit. Teknologi

memungkinkan banyak proses yang sebelumnya dilakukan secara manual menjadi lebih terotomatisasi, mengurangi kesalahan pencatatan, mempercepat penyajian data, serta menyediakan jejak audit (audit trail) yang lebih jelas. International Monetary Fund melalui dokumen *Digital Solutions Guidelines for Public Financial Management* menekankan bahwa pemanfaatan teknologi dalam PFM perlu dibangun di atas tiga pilar besar: fungsi-fungsi PFM yang tertata dengan baik (*functional*), arsitektur teknologi informasi yang memadai (*IT architectural*), dan tata kelola serta manajemen yang kuat (*governance & management*) (International Monetary Fund, 2023). Dengan demikian, adaptasi teknologi dalam pengelolaan keuangan publik bukan sekadar memasang aplikasi, tetapi menyangkut penyesuaian proses bisnis, infrastruktur, dan budaya kerja secara menyeluruh.

Di Indonesia, reformasi pengelolaan keuangan negara dan daerah telah lama digulirkan melalui berbagai regulasi dan sistem informasi keuangan. Namun, temuan audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menunjukkan bahwa masih banyak tantangan yang harus dihadapi. Dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I Tahun 2023, BPK mencatat 705 laporan hasil pemeriksaan dengan 9.261 temuan. Nilai temuan tersebut secara keseluruhan mencapai sekitar Rp 18,19 triliun. Di antaranya terdapat sekitar 4.100 permasalahan ketidakpatuhan yang menimbulkan kerugian negara kurang lebih Rp 3,48 triliun, dan sebagian besar terjadi di pemerintah daerah. Angka-angka ini menunjukkan bahwa pengelolaan administrasi dan pertanggungjawaban keuangan di daerah masih perlu diperkuat. Dalam konteks ini, adaptasi teknologi pengelolaan keuangan menjadi salah satu strategi penting untuk memperbaiki kualitas PFM, terutama di level pemerintah daerah dan unit-unit layanan publik (International Monetary Fund, 2023).

Gambaran serupa dapat dilihat di level daerah. Di Provinsi Gorontalo, misalnya, BPK pernah mengungkap permasalahan dalam Laporan Pertanggungjawaban Belanja Tak Terduga (LPJ BTT) pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Gorontalo, dengan nilai sekitar Rp 1,9 miliar yang tidak dapat diyakini sepenuhnya kebenarannya. Sebagian dana dinyatakan tidak dapat diyakini, dan ratusan juta rupiah tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya. Kasus seperti ini menunjukkan bahwa lemahnya sistem administrasi dan pertanggungjawaban keuangan masih terjadi,

dan mempertegas perlunya penguatan tata kelola keuangan, termasuk melalui pemanfaatan dan adaptasi teknologi yang tepat.

Jika menurun ke Kabupaten Bone Bolango, gambaran pengelolaan keuangan dapat dilihat dari capaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Berdasarkan data Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD) Kementerian Keuangan, pada tahun 2020 pendapatan daerah Kabupaten Bone Bolango dianggarkan sekitar Rp 1,069 triliun, dengan realisasi sekitar Rp 962,49 miliar atau 90,01%. Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditargetkan sekitar Rp 104,26 miliar, sementara realisasinya sekitar Rp 75,15 miliar atau 72,08%. Dari sisi belanja, APBD 2020 menganggarkan belanja sekitar Rp 1,076 triliun, dengan realisasi sekitar Rp 955,34 miliar atau 88,72%. Komponen belanja terbesar adalah belanja pegawai sekitar Rp 385,92 miliar, kemudian belanja barang dan jasa sekitar Rp 179,52 miliar, belanja modal sekitar Rp 122,58 miliar, dan berbagai jenis belanja lainnya sekitar Rp 267,32 miliar.

Situasi tahun 2024 memperlihatkan perkembangan yang cukup signifikan. Pendapatan daerah dianggarkan sekitar Rp 914,14 miliar, dan realisasinya mencapai sekitar Rp 905,37 miliar atau 99,04%. Pada komponen PAD, target sekitar Rp 107,40 miliar, tetapi realisasinya justru mencapai kurang lebih Rp 123,07 miliar atau 114,59%. Hal ini menunjukkan adanya perbaikan kinerja PAD dibanding tahun 2020. Dari sisi belanja, APBD 2023 menganggarkan sekitar Rp 912,89 miliar, dengan realisasi sekitar Rp 927,27 miliar atau 101,58%. Di dalamnya, belanja pegawai terealisasi sekitar Rp 332,52 miliar, belanja barang dan jasa sekitar Rp 255,12 miliar, belanja modal sekitar Rp 151,56 miliar, dan belanja lainnya sekitar Rp 188,07 miliar.

Jika angka-angka tersebut dibandingkan, tampak adanya pergeseran struktur belanja daerah. Belanja barang dan jasa meningkat dari sekitar Rp 179,52 miliar (2020) menjadi kurang lebih Rp 255,12 miliar (2023), atau naik sekitar 42 persen. Belanja modal juga bertambah dari sekitar Rp 122,58 miliar menjadi sekitar Rp 151,56 miliar, atau naik sekitar seperempatnya. Sebaliknya, belanja pegawai menurun dari sekitar Rp 385,92 miliar menjadi sekitar Rp 332,52 miliar. Pergeseran ini mengisyaratkan bahwa Pemerintah Kabupaten Bone Bolango mulai memberi ruang yang lebih besar pada belanja yang berorientasi pada peningkatan layanan publik dan pembangunan infrastruktur, termasuk infrastruktur dan operasional pelayanan kesehatan.

Secara normatif, pemerintah daerah kabupaten/kota diwajibkan mengalokasikan sedikitnya 10 persen belanja APBD di luar gaji untuk sektor kesehatan, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Jika ketentuan ini diterapkan pada realisasi belanja tahun 2023 sekitar Rp 927,27 miliar, maka secara kasar terdapat ruang sekitar Rp 90–92 miliar yang semestinya diarahkan ke sektor kesehatan di Kabupaten Bone Bolango. Dana tersebut kemudian disalurkan melalui berbagai program kesehatan dan dikelola oleh fasilitas pelayanan kesehatan, termasuk Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) sebagai garda terdepan pelayanan kesehatan tingkat pertama. Dengan meningkatnya volume dan kompleksitas aliran dana di bidang kesehatan, kebutuhan akan adaptasi teknologi dalam pengelolaan keuangan di tingkat puskesmas menjadi semakin mendesak (Lestari & Prabowo, 2024).

Di sisi lain, seluruh pengelolaan keuangan tersebut harus tunduk pada kerangka hukum yang berlaku. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menegaskan bahwa pengelolaan keuangan negara, termasuk keuangan daerah, harus dilaksanakan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Pengaturan ini dipertegas melalui Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri Nomor 77 Tahun 2020, yang mendorong pemerintah daerah menggunakan sistem informasi keuangan daerah yang terintegrasi. Dalam perspektif PFM, adaptasi teknologi pengelolaan keuangan di daerah idealnya berada dalam koridor regulasi tersebut sehingga teknologi benar-benar menjadi alat untuk memperkuat tata kelola keuangan publik (International Monetary Fund, 2023).

Dari perspektif Islam, pengelolaan keuangan publik yang amanah dan transparan bukan hanya tuntutan profesional, tetapi juga merupakan kewajiban moral dan religius. Al-Qur’an menegaskan larangan keras menyalahgunakan harta dalam Q.S. Al-Baqarah ayat 188:

تَعْلَمُوْنَ ۚ وَاَنْتُمْ بِالْاِثْمِ النَّاسِ اَمْوَالِ مِّنْ فَرِيْقًا لِتَأْكُلُوْا الْحُكَّامِ اِلَى بِهَآ وَتُدْلُوْا بِالْبَاطِلِ بَيْنَكُمْ اَمْوَالَكُمْ تَأْكُلُوْا وَلَا

Dan janganlah kamu memakan harta di antara kamu dengan jalan yang batil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, agar kamu dapat memakan sebagian dari harta orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu mengetahui. Ayat ini mengandung pesan bahwa setiap bentuk pengelolaan dan pemanfaatan harta termasuk keuangan negara, keuangan daerah, dan dana Kesehatan harus dijauhkan dari praktik batil seperti korupsi, suap, manipulasi laporan, atau penyimpangan prosedur. Pengelola keuangan dituntut untuk mengikuti aturan yang telah ditetapkan dan siap menanggung konsekuensi jika dengan sengaja melanggarnya. Dalam konteks pengelolaan keuangan publik modern, termasuk di Puskesmas Suwawa, pemanfaatan teknologi dalam sistem penganggaran, penatausahaan, dan pelaporan yang lebih akurat, transparan, dan mudah diaudit pada dasarnya sejalan dengan semangat ayat tersebut, yaitu menjaga amanah, mencegah penyimpangan, dan memastikan bahwa setiap rupiah dana publik digunakan sesuai tujuan yang diridhai syariat dan peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks pelayanan kesehatan, Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) berperan sebagai ujung tombak pelayanan kesehatan dasar di tingkat kecamatan. Puskesmas tidak hanya memberikan layanan kuratif, tetapi juga promotif dan preventif yang semuanya memerlukan dukungan pendanaan dan pengelolaan keuangan yang tertib. Puskesmas Suwawa di Kabupaten Bone Bolango merupakan salah satu puskesmas yang mengelola berbagai sumber dana, seperti dana kapitasi Jaminan Kesehatan Nasional (JKN), dana operasional program kesehatan masyarakat, dan dukungan APBD untuk sarana-prasarana. Adaptasi teknologi pengelolaan keuangan di puskesmas ini menjadi penting agar seluruh aliran dana yang diterima dan digunakan dapat dicatat secara benar, dilaporkan tepat waktu, dan dipertanggungjawabkan secara transparan (Lestari & Prabowo, 2024).

Hasil observasi awal peneliti di Puskesmas Suwawa menunjukkan bahwa pemanfaatan aplikasi dan sistem digital dalam pengelolaan keuangan sebenarnya sudah mulai dilakukan, tetapi belum sepenuhnya optimal. Dari sisi infrastruktur teknologi informasi, misalnya, jaringan internet yang digunakan untuk mengakses aplikasi keuangan masih sering mengalami gangguan, sehingga proses penginputan data menjadi lambat dan laporan keuangan berpotensi terlambat. Beberapa perangkat komputer yang digunakan juga telah

berusia lama dan tidak sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan aplikasi keuangan yang menuntut spesifikasi lebih tinggi. Kondisi ini menunjukkan bahwa adaptasi teknologi di Puskesmas Suwawa masih terbatas pada tingkat tertentu dan belum sepenuhnya selaras dengan tuntutan PFM yang ideal.

Dari sisi sumber daya manusia (SDM), sebagian besar petugas yang menangani pengelolaan keuangan berbasis aplikasi berlatar belakang pendidikan kesehatan, bukan keuangan ataupun teknologi informasi. Mereka memahami pelayanan kesehatan, tetapi belum semuanya memiliki kemampuan yang memadai dalam akuntansi pemerintahan dan pengoperasian sistem informasi keuangan. Pelatihan tentang penggunaan aplikasi dan penyesuaian dengan regulasi baru belum merata, sehingga adaptasi teknologi seringkali berlangsung secara “trial and error” dan sangat bergantung pada inisiatif individu. Hal ini berpotensi menimbulkan kesalahan input, keterlambatan pelaporan, maupun kesulitan ketika harus mengikuti perubahan kebijakan dan format pelaporan keuangan.

Selain itu, perubahan regulasi pengelolaan keuangan daerah yang cukup dinamis misalnya terkait klasifikasi belanja, standar pelaporan, dan akuntabilitas dana Kesehatan tidak selalu diiringi dengan pembaruan prosedur kerja yang jelas di tingkat puskesmas. Akibatnya, adaptasi teknologi pengelolaan keuangan di Puskesmas Suwawa belum sepenuhnya terintegrasi dengan kerangka PFM yang menuntut konsistensi antara regulasi, proses, dan sistem. Jika dilihat melalui lensa *Public Financial Management* (PFM), kondisi tersebut menggambarkan bahwa adaptasi teknologi pengelolaan keuangan di Puskesmas Suwawa masih berada pada tahap yang perlu diperkuat di tiga sisi utama: pertama, fungsi dan proses bisnis (apakah alur kerja keuangan sudah disesuaikan dengan penggunaan aplikasi digital); kedua, arsitektur teknologi informasi (apakah jaringan, perangkat, dan sistem yang digunakan mampu mendukung kebutuhan pengelolaan keuangan yang akurat dan *real time*); dan ketiga, tata kelola dan manajemen (apakah terdapat kebijakan internal, pengawasan, dan pengembangan kapasitas SDM yang secara sadar mengarahkan adaptasi teknologi ke arah perbaikan PFM).

Bertolak dari uraian yang bergerak dari fenomena global tentang PFM dan digitalisasi, berlanjut pada kondisi nasional yang masih menyisakan banyak temuan terkait pengelolaan keuangan, kemudian turun ke kasus-kasus di

Provinsi Gorontalo, dilanjutkan dengan data capaian dan struktur belanja Pemerintah Kabupaten Bone Bolango khususnya pada sektor Kesehatan hingga sampai pada realitas adaptasi teknologi di Pusat Kesehatan Masyarakat Suwawa, tampak bahwa studi mengenai adaptasi teknologi pengelolaan keuangan dalam perspektif PFM menjadi sangat relevan. Adaptasi ini diharapkan tidak hanya mempermudah pekerjaan administratif, tetapi juga benar-benar memperkuat akuntabilitas, transparansi, efisiensi, dan efektivitas pengelolaan keuangan di Puskesmas Suwawa.

Atas dasar itulah penelitian dengan judul "Adaptasi Teknologi Pengelolaan Keuangan dalam Perspektif *Public Financial Management* di Pusat Kesehatan Masyarakat Suwawa Kabupaten Bone Bolango" dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan pola pikir induktif, untuk menggali secara mendalam bagaimana proses adaptasi teknologi tersebut berlangsung, faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambatnya, serta sejauh mana adaptasi teknologi pengelolaan keuangan tersebut selaras dengan prinsip-prinsip PFM di lingkungan Puskesmas Suwawa.

1.1 Identifikasi Masalah

1. Belum berjalan optimal adaptasi teknologi dalam pengelolaan keuangan di Pusat Kesehatan Masyarakat Suwawa, yang tercermin dari masih terjadinya kendala dalam penggunaan aplikasi/sistem keuangan digital, keterbatasan kualitas jaringan internet, serta sarana teknologi yang belum sepenuhnya mendukung kebutuhan pengelolaan keuangan.
2 Masih terbatas kapasitas sumber daya manusia yang terlibat dalam pengelolaan keuangan di Pusat Kesehatan Masyarakat Suwawa dalam memanfaatkan teknologi, karena sebagian besar berlatar belakang pendidikan kesehatan dan belum memperoleh penguatan yang memadai terkait akuntansi pemerintahan maupun sistem informasi keuangan.
3 Belum tergambar secara jelas sejauh mana adaptasi teknologi pengelolaan keuangan di Pusat Kesehatan Masyarakat Suwawa telah selaras dengan prinsip-prinsip *Public Financial Management* (PFM), khususnya terkait aspek akuntabilitas, transparansi, efisiensi, efektivitas, dan kepatuhan terhadap regulasi pengelolaan keuangan publik.

1.2 Fokus Masalah

Adapun fokus masalah penelitian ini disesuaikan dengan latar belakang dan identifikasi masalah sebelumnya yaitu; Bagaimana Adaptasi Teknologi Pengelolaan Keuangan dalam Perspektif Public Financial Manajemen (PFM) di Puskesmas Suwawa Kabupaten Bone Bolango?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui Adaptasi Teknologi Pengelolaan Keuangan dalam Perspektif Public Financial Manajemen (PFM) di Puskesmas Suwawa Kabupaten Bone Bolango

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam pencarian informasi terutama yang berkaitan dengan Adaptasi Teknologi Pengelolaan Keuangan dalam Perspektif Public Financial Manajemen (PFM) atau menjadi acuan pada penelitian-penelitian di bidang sama di masa yang akan datang

1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis dalam penelitian ini, diharapkan dapat berguna sebagai sumbangan pemikiran serta informasi bagi Pemerintah setempat khususnya pihak Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) Suwawa Kabupaten Bone Bolango