BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Reformasi keuangan daerah telah memberi angin segar kepada daerah untuk mengelola keuangan daerahnya secara mandiri karena disadari bahwa memahami kondisi dan persoalan suatu daerah adalah pemerintah daerah tersebut. Kesempatan untuk menjadi daerah yang mandiripun terbuka lebar seiring diberlakukannya otonomi daerah, (Halim, 2007: 2). Sehubungan dengan hal tersebut maka daerah dituntut untuk benar-benar mempersiapkan diri baik secara kelembagaan, sumber daya manusia dan teknologi untuk dapat mewujudkan otonomi da desentralisasi secara nyata bertanggungjawab dan dinamis. Sejalan dengan pelaksanaan reformasi tersebut, diperlukan pengelolaan keuangan daerah yang baik dalam rangka mengelola dana dengan sistem desentralisasi secara transparan, efisien, efektif, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat luas, (Bastian dalam Sukmana, 2009).

Sebagaimana penjelasan dari Sukmana (2009) pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh pemerintah harus transparansi mulai dari proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah. Selain itu, Akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah juga diperlukan dalam hal pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah, dalam arti bahwa pengelolaan keuangan daerah yang dimulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus benar-benar

dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Kemudian, pengelolaan keuangan harus berdasarkan prisnip *value for money* yang berarti diterapkannya tiga prinsip dalam pengelolaan keuangan yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas, (Halim, 2007). Dengan adanya penerapan prinsip-prinsip dalam pengelolaan keuangan tersebut, maka akan menghasilkan pengelolaan keuangan daerah, yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat daerah setempat secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan bertanggungjawab. Sehingga nantinya akan melahirkan kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Mengacu pada penjelasan di atas, maka untuk itu pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah perlu dikelola secara tertib dan sistematis sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan, sehingga keefektifan, keefisienan dan keekonomisan pengelolaan keuangan daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam mencapai pembangunan yang adil dan merata serta peningkatan tarafkesejahteraan hidup masyarakat dapat tercapai. Dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah, diperlukan fungsi pengawasan untuk menjamin keamanan atas kekayaan dan keuangan pemerintah (Handayani, 2008). Upaya yang dilakukan pemerintah saat ini adalah dengan melakukan pengawasan intern.

Pengawasan internal merupakan bagian integral dari pengelolaan keuangan daerah. pengawasan intern secara umum dapat dirumuskan sebagai suatu proses kegiatan yang dilakukan secara terus menerus atau

berkesinambungan untuk mengamati, memahami, dan menilai setiap pelaksanaan kegiatan sehingga dapat mencegah atau memperbaiki kesalahan atau penyimpangan yang terjadi, (Halim, 2011: 37). Pada dasarnya pengawasan intern dalam pengelolaan keuangan dilakukan untuk membandingkan antara yang seharusnya terjadi dengan yang sesungguhnya terjadi dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Bila dalam kenyataan ditemukan penyimpangan maka melalui mekanisme pengawasan, penyebab penyimpangan itu diharapkan dapat segera dikenali, agar dapat segera ditentukan tindakan koreksi yang diperlukan, (Halim, 2007: 53).

Sistem pengawasan intern memegang peranan penting untuk memastikan bahwa segala sesuatunya berjalan sesuai dengan mandat, visi, misi, tujuan serta target-target organisasi. Sistem pengawasan memiliki dua tujuan utama yaitu akuntabilitas dan proses belajar. Dari sisi akuntabilitas, sistem pengawasan akan memastikan bahwa dana pembangunan digunakan sesuai dengan etika dan aturan hukum dalam rangka memenuhi rasa keadilan. Dari sisi proses belajar, sistem pengawasan akan memberikan informasi tentang dampak dari program atau intervensi yang dilakukan, sehingga pengambil keputusan dapat belajar tentang bagaimanamenciptakan program yang lebih efektif, (Kurniawan, 2004).

Pengawasan intern dalam pemerintahan sangat diperlukan karena dengan adanya pengawasan akan terciptanya suatu pengelolaan

keuangan daerah yang transparansi dan akuntabilitas, selain itu pengawasan intern dilakukan untuk menjamin apakah kegiatan pengelolaan keuangan daerah telah dilaksanakan dengan efektif, ekonomis dan efisien.

Pengawasan intern terhadap pelaksanaan pengelolaan keuangan tersebut, diperlukan untuk menjamin bahwa pelaksanaan program keigatan atau kinerja pemerintah telah benar-benar dilaksanakan. Terkait dengan pelaksanaan pengelolaan keuangan pada Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo, Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo merupakan salah satu penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dibidang kesehatan Provinsi Gorontalo. Sebagaimana diketahui bahwa pengelolaan bidang kesehatan telah diatur dalam Peraturan Daerah No. 28 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo, yang kemudian diperbaharui dengan Peraturan Daerah No. 21 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah No. 28 Tahun 2002 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo. Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo merupakan salah satu SKPD yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan daerah dibidang Kesehatan.

Kedudukan Dinas Kesehatan adalah perangkat Pemerintah Provinsi yang dipimpin oleh Kepala Dinas dan secara hirarki berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris

Daerah Provinsi. Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah, mempunyai tugas melaksanakan kewenangan pemerintah daerah dibidang kesehatan, kewenangan dekonsentrasi serta tugas pemantuan yang diberikan oleh Pemerintah. Adapun fungsi Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo adalah (1) Menyusun kebijakan teknis dibidang kesehatan; (2) Pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum lintas Kabupaten/Kota dibidang kesehatan; (3) Pembinaan teknis dibidang kesehatan; (4) Pembinaan unit pelaksana teknis kesehatan; (5) Pemantauan dan evaluasi program dibidang kesehatan; dan (6) Pengelolaan urusan Kesekretariatan Dinas, (Dikes Provinsi Gorontalo, 2012).

Beberapa masalah yang dihadapi oleh Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo terkait dengan pengelolaan keuangannya diantaranya yaitu pembiayaan kesehatan Provinsi Gorontalo masih rendah khususnya anggaran melalui Dana Alokasi Umum (DAU) rata-rata 1.6 %. Presentase ini masih jauh dari anjuran organisasi kesehatan sedunia yakni paling sedikit 5 % dari PDB per tahun atau 15 % dari APBD. Selain itu masalah lain yang dihadapi oleh dinas kesehatan yaitu pelaksanaan transparansi informasi akuntansi dalam program kesehatan terutama pengelolaan keuangan Jamkesta masih kurang maksimal dalam pelaksanaannya, (Dikes Provinsi Gorontalo, 2010).

Pada tahun 2011, Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo menggunakan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja

Daerah (APBD), Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), Bantuan Luar Negeri (DHS-ADB & PAMSIMAS), Dana Hibah (Global Fund, NLR Kusta, AFP).Gambar 1 berikut dapat memberikan gambaran fluktuasi pendanaan yang ada pada Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo dalam kurun waktu tahun 2005 s/d tahun 2011.

Gambar 1:
Grafik Pengelolaan APBD Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo

Sumber: Renstra Dikes (2012)

Berdasarkan gambar 1 dapat diketahui sejak tahun 2008 sampai dengan tahun 2011 terjadi penurunan dana anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) untuk Dinas Kesehatan.

Sebagai instansi yang menyelenggarakan pelayanan publik maka Dinas Kesehatan terus berupaya melakukan pembenahan internalnya. Untuk menyelenggarakan pelayanan publik tersebut dibutuhkan sebuah sistem pengawasan intern yang memadai sistem pengawasan intern ini merupakan *tools* yang lebih dinamis, melibatkan seluruh pegawai dalam organisasi dan dilaksanakan secara terintegrasi. Namun jika mengamati sistem pengawasan pada Dinas kesehatan Provinsi Gorontalo masih tergolong lemah hal ini yang menyebabkan beberapa masalah yang masih

dihadapi oleh Dikes Provinsi Gorontalo seperti masalah upaya kesehatan yang belum terlaksanakan secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan dimana pengawasan kesehatan yang bersifat promotif dan preventif masih kurang, masalah pembiayaan kesehatan yang masih rendah, masalah pengembangan SDM kesehatan yang belum menggembirakan, masalah manajemen kesehatan dimana belum tersedianya data informasi kesehatan yang belum akurat dan administrasi kesehatan yang mencakup perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian serta pengawasan dan pertanggungjawaban pembangunan kesehatan yang masih pelu dikembangkan (Dikes Provinsi Gorontalo, 2012).

Berbagai masalah dan teori yang telah dijelaskan tersebut mengindikasikan bahwa sistem pengawasan intern pemerintah dapat mempengaruhi pengelolaan keuangan pada pemerintah pusat maupun daerah. Hal ini juga dibuktikan dari berbagai penelitian terdahulu diantaranya penelitian dari Mardiana (2011) yang menunjukkan bahwa secara simultan kinerja pegawai dan pengawasan berpengaruh signifikan terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah dan hasil secara parsial menunjukkan bahwa variabel kinerja pegawai dan pengawasan fungsional berpengaruh signifikan terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah. Harto (2011) yang melakukan penelitian pada organisasi perangkat daerah (OPD) di Kota Tasikmalaya dengan judul Pengaruh Pengawasan Melekat dan Pengawasan Fungsional Terhadap Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah. Hasil penelitiannya

menunjukkan bahwa secara simultan pengawasan melekat dan pengawasan fungsional berpengaruh signifikan terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah dan hasil secara parsial menunjukkan bahwa variabel pengawasan melekat dan pengawasan fungsional berpengaruh signifikan terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah.

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk mengkaji sebuah penelitian dengan judul “Pengaruh Sistem Pengawasan Intern Terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah Pada Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian maka masalah dalam penelitian ini dapat diindentifikasi sebagai berikut:

1. Pengelolaan APBD pada Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo sejak tahun 2008 sampai dengan tahun 2011 terjadi penurunan dana anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) untuk Dinas Kesehatan.
2. Rendahnya sistem pengawasan pada Dinas kesehatan Provinsi Gorontalo menyebabkan beberapa masalah yang masih dihadapi oleh Dikes Provinsi Gorontalo seperti masalah upaya kesehatan yang belum terlaksanakan secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan dimana pengawasan kesehatan yang bersifat promotif dan preventif masih kurang, masalah pembiayaan kesehatan yang masih rendah, masalah pengembangan SDM kesehatan yang

belum menggembirakan, masalah manajemen kesehatan dimana belum tersedianya data informasi kesehatan yang belum akurat dan administrasi kesehatan yang mencakup perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian serta pengawasan dan pertanggungjawaban pembangunan kesehatan yang masih pelu dikembangkan.

1.2 Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: apakah sistem pengawasan intern berpengaruh terhadap pengelolaan keuangan daerah pada Dinas kesehatan Provinsi Gorontalo?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh sistem pengawasan intern terhadap pengelolaan keuangan daerah pada Dinas kesehatan Provinsi Gorontalo**.**

1.5 Manfaat penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini terdiri atas manfaat teoritis dan manfaat praktis yaitu:

1. Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai pengembangan ilmu pengetahuan dibidang akuntansi khususnya terkait sistem pengawasan intern dan pengelolaan keuangan daerah. Di samping itu hasil penelitian ini

diharapkan bermanfaat sebagai referensi untuk diperbandingkan dengan penelitian yang sejenis dimasa yang akan datang.

2. Manfaat praktis dari penelitian ini adalah diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Provinsi Gorontalo terutama pada Dinas Kesehatan provinsi Gorontalo agar pengawasan intern lebih ditingkatkan lagi sehingga pengelolaan keuangannya lebih baik lagi.