

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Berdasarkan amanat yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia sebagai Negara Kesatuan dalam melaksanakan pemerintahan menganut asas desentralisasi, yaitu penyerahan kekuasaan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pengertian ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan mengenai otonomi daerah berlaku bagi seluruh daerah yang berada di Indonesia, termasuk daerah yang diberikan status istimewa dan diberikan otonomi khusus.

Otonomi khusus merupakan bentuk kepercayaan dari pemerintah dengan memberikan wewenang khusus kepada suatu daerah untuk mengatur serta mengurus kepentingan rumah tangganya dengan tetap menjadikan aspirasi serta hak masyarakat sebagai dasar pelaksanaan. Otonomi khusus bagi Provinsi Papua dibahas pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yang kemudian dilakukan perubahan menjadi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Pasal 1. Provinsi Papua dahulu dikenal dengan nama Irian Jaya. Setelah berubah nama menjadi Papua, kemudian terbagi menjadi Papua dan Papua Barat. Keduanya masing-masing memperoleh otonomi khusus dari pemerintah yang tertuang dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Latar belakang diterbitkannya Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 adalah pemerintah yang belum dapat menyelesaikan berbagai masalah di Papua. Permasalahan yang dimaksud terdiri atas berbagai bidang, antara lain bidang pemerintahan, politik, sosial dan budaya. Permasalahan yang ada di Papua berawal dari ketidakadilan serta ketidakmerataan pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah pada masa orde baru.

Di dalam penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 terdapat dua tujuan utama dari penerbitan Undang-Undang tentang otonomi khusus Papua. Pertama, diharapkan dengan dikeluarkannya Undang-Undang tersebut persoalan-persoalan mendasar seperti pelanggaran HAM, kesenjangan pembangunan antara Papua dan wilayah lain Indonesia, serta kemiskinan masyarakat Papua dapat teratasi. Kedua, dengan diselesaikannya persoalan-persoalan pada tujuan pertama diharapkan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat terjaga. Pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Papua merupakan bentuk upaya pendekatan pemerintah dalam menyelesaikan masalah yang ada di Provinsi Papua agar tidak berkejolak lagi.

Pemerintah selaku sektor publik yang diberikan amanah untuk mengelola dana publik harus dapat bekerja secara ekonomis, efisien dan efektif agar pelayanan publik dapat berjalan dengan optimal. Pengelolaan dana publik dengan baik juga akan membantu menyelesaikan persoalan-persoalan mendasar yang ada di lingkungan setempat. Tidak hanya mengelola dana, pemerintah juga memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan

pengelolaan dana tersebut kepada pemilik dana. Selaku pemilik dana (*stakeholders*), masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara jelas mengenai segala aktivitas pengelolaan dana (Hayuwati, 2018).

Mangkunegara (2006) mendefinisikan kinerja sebagai hasil kerja berdasarkan kualitas dan kuantitas yang telah dicapai oleh seorang pegawai berdasarkan apa yang telah menjadi tanggungjawabnya. Semakin baik kinerja maka beban dan masalah-masalah yang ada dalam organisasi akan semakin mudah teratasi. Pencapaian tujuan organisasi sangat berkaitan dengan kinerja. Tujuan organisasi tidak dapat tercapai apabila tidak ada kinerja. Oleh sebab itu, kinerja menjadi sesuatu yang mendasar dalam suatu organisasi.

Pengukuran kinerja pemerintah daerah selaku pihak yang dipercayakan mengelola dana otonomi khusus perlu dilakukan. Dana otonomi khusus diperuntukkan mengatasi masalah serta menyejahterakan masyarakat Papua. Tidak sedikit dana yang dialokasikan oleh pemerintah untuk otonomi khusus di Papua. Disebutkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2018, dana otonomi khusus Papua mencapai Rp8,0 triliun dengan rincian untuk Papua sebesar Rp5,6 triliun dan Papua Barat sebesar Rp2,4 triliun. Dana tersebut belum termasuk Dana Tambahan Infrastruktur (DTI) sebesar Rp2,4 triliun dan untuk Papua Barat sebesar Rp1,6 triliun. Dalam pemanfaatannya, dana otonomi khusus difokuskan pada pembiayaan, pendidikan, dan kesehatan. DTI berfokus pada pembangunan infrastruktur seperti jalan, jembatan, dermaga hingga sarana transportasi. Dana sebesar itu apabila dikelola dengan baik tentu dapat menyelesaikan masalah-masalah

yang menjadi alasan dialokasikannya dana otonomi khusus kepada Papua. Kinerja menjadi dasar penentu keberhasilan otonomi khusus. Kinerja yang baik tentu dapat membantu menyelesaikan masalah yang sedang dihadapi. Sebaliknya, kinerja yang buruk akan menambah masalah yang sudah ada.

Tahap pertama yang dilakukan pemerintah dalam mengelola dana publik adalah membuat perencanaan dan penganggaran. Anggaran merupakan bentuk tanggung jawab pemerintah untuk meyakinkan masyarakat bahwa pemerintah melaksanakan tugasnya sebagai pengelola dana publik (Mardiasmo, 2009). Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan menyatakan bahwa perencanaan dan penganggaran daerah merupakan cermin dari efektifitas pengelolaan keuangan daerah yang baik guna menunjang keberhasilan desentralisasi fiskal. Anggaran merupakan bentuk pedoman kerja yang dalam penyusunannya melewati berbagai negoisasi diantara partisipan.

Penyusunan anggaran tidak hanya melibatkan aparat pemerintahan. Masyarakat selaku penerima manfaat perlu diikutsertakan dalam penyusunan anggaran. Partisipasi aktif masyarakat berperan dalam mendukung keberhasilan pemerintahan. Secara prinsip otonomi khusus bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat, sehingga masyarakat merupakan bagian penting dari proses penyelenggaraan pemerintahan. Namun yang terjadi dalam penyusunan anggaran, kemungkinan timbulnya partisipasi semu, yaitu masukan dari bawahan kurang dijadikan pertimbangan dalam pengambilan keputusan akhir anggaran (Hayuwati, 2018).

Bentuk pertanggungjawaban pemerintah dalam mengelola dana publik dengan membuat laporan keuangan. Laporan keuangan berperan menyediakan informasi mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan pada saat mengelola dana publik. Oleh karena itu, laporan keuangan harus dapat dengan mudah diakses oleh para pengguna informasi laporan keuangan. Namun kemudahan dalam mengakses laporan keuangan agaknya masih belum berlaku dengan baik. Banyak syarat yang diajukan pada saat para akademisi ingin memperoleh laporan keuangan pemerintah daerah. Diantaranya dengan menyerahkan surat rekomendasi dari dosen maupun universitas dan proposal penelitian. Syarat seperti itu tentu tidak bisa dipenuhi oleh masyarakat umum yang tidak berkecimpung di dunia pendidikan ataupun tidak sedang melakukan penelitian. Padahal masyarakat selaku pemilik dana memiliki hak untuk mengetahui bagaimana pemerintah mengelola dananya.

PP Nomor 60 Tahun 2008 Pasal 2 menjelaskan bahwa perlu dilakukan pengendalian dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini dimaksudkan agar pengelolaan keuangan negara dapat berjalan secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Pengendalian internal membantu mencapai tujuan dengan mengarahkan serta mengawasi sumber daya yang ada. Selain itu, pengendalian internal berperan mencegah dan mendeteksi sedini mungkin kemungkinan penyimpangan di lingkungan pemerintah.

Endi (2018) Direktur Eksekutif Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) dalam situs CNN Indonesia mengatakan bahwa

permasalahan mendasar dari pelaksanaan otonomi khusus Papua yaitu lemahnya manajemen internal yang menyebabkan tata kelola anggaran menjadi amburadul. Selain itu, KPPOD melihat elit politik setempat menganggap dana otonomi khusus seperti uang pribadi yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhannya. Masalah ini menunjukkan bahwa pengendalian internal di Provinsi Papua belum berjalan secara transparan dan akuntabel.

Setelah melakukan pengelolaan dana publik, pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban mengenai dana publik yang dikelola. Pertanggungjawaban tidak berupa tanggung jawab semata, melainkan terkait pemberian penjelasan melalui pertanggungjawaban, penyajian, dan pengungkapan kepada pihak pemilik dana mengenai segala aktivitas yang dilakukan dalam mengelola dana tersebut (Mardiasmo, 2009). Sesuai fungsinya, dana otonomi khusus diperuntukan menyejahterakan masyarakat Papua. Namun sampai saat ini kesejahteraan masyarakat Papua belum dapat dicapai. Pemerintah juga belum dapat menjelaskan mengapa hal tersebut bisa terjadi.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian Hayuwati (2018) yang berjudul "*Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran, Aksesibilitas Laporan Keuangan, dan Pengendalian Internal Terhadap Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Kabupaten Klaten*".

Yang menjadi pembeda penelitian ini dengan penelitian sebelumnya ada pada objek penelitian dan variabel dependen. Penelitian ini berfokus

pada kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Supiori. Kabupaten Supiori merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Papua, pemekaran dari Kabupaten Biak dan baru diresmikan pada tahun 2003 silam. Hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan menemukan bahwa kinerja pengelolaan dana otonomi khusus di Kabupaten Supiori Tahun Anggaran 2015 dan 2016 tidak efektif (BPK, 2018). Dana otonomi khusus tidak sedikit jumlahnya, apabila dikelola dengan kinerja yang baik tentu akan membantu daerah pemekaran untuk mempercepat pemerataan pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Setelah penemuan tersebut, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB) memberikan penguatan kapasitas kepada para kepala SKPD agar dapat melaksanakan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Tujuannya agar para pegawai dapat meningkatkan kinerjanya serta efisiensi dalam penggunaan anggaran dapat tercapai. Pada bulan November 2018, Kemenpan RB menjadikan Kabupaten sebagai percontohan reformasi birokrasi.

Dari penjelasan latar belakang diatas maka penulis memutuskan untuk mengambil satu judul yang nantinya akan diteliti, yaitu :

***“Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran, Aksesibilitas Laporan Keuangan, Pengendalian Internal dan Pertanggungjawaban Dana Otonomi Khusus Terhadap Kinerja Unit (Studi Empiris pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Supiori)”***

**B. Rumusan Masalah Penelitian**

1. Apakah terdapat pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja di Kabupaten Supiori?
2. Apakah terdapat pengaruh aksesibilitas laporan keuangan terhadap kinerja di Kabupaten Supiori?
3. Apakah terdapat pengaruh pengendalian internal terhadap kinerja di Kabupaten Supiori?
4. Apakah terdapat pengaruh pertanggungjelasn otonomi khusus terhadap kinerja di Kabupaten Supiori?

**C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mendapatkan bukti empiris mengenai pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja di Kabupaten Supiori.
2. Untuk mendapatkan bukti empiris mengenai pengaruh aksesibilitas laporan keuangan terhadap kinerja di Kabupaten Supiori.
3. Untuk mendapatkan bukti empiris mengenai pengaruh pengendalian internal terhadap kinerja di Kabupaten Supiori.
4. Untuk mendapatkan bukti empiris mengenai pengaruh pertanggungjelasn dana otonomi khusus terhadap kinerja di Kabupaten Supiori.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### 1. Manfaat teoritis.

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi penelitian selanjutnya yang membahas topik mengenai hubungan partisipasi penyusunan anggaran, aksesibilitas laporan keuangan, pengendalian internal, dan pertanggungjawaban dana otonomi khusus terhadap kinerja.

##### 2. Manfaat praktis.

###### a. Bagi penulis.

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan, memperluas wawasan dan mengimplementasikan pengetahuan yang diperoleh selama perkuliahan.

###### b. Bagi penelitian selanjutnya.

Penulis berharap penelitian ini dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi penelitian selanjutnya yang ingin mengembangkan teori seputar pengaruh partisipasi penyusunan anggaran, aksesibilitas laporan keuangan, pengendalian internal, dan pertanggungjawaban dana otonomi khusus terhadap kinerja.