

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **II.1 Kajian Pustaka**

Dalam setiap melakukan penelitian, kajian pustaka mempunyai fungsi membantu penentuan tujuan dan alat penelitian dengan memilih konsep-konsep yang tepat. Kajian pustaka digunakan sebagai kerangka dasar dalam melakukan analisis terhadap objek yang diteliti. Sehingga pada dasarnya kajian pustaka mempunyai fungsi untuk menjelaskan hubungan yang akan dipergunakan untuk menjelaskan gejala dan permasalahan yang akan diteliti, Akuntabilitas pemerintahan desa dalam pengelolaan keuangan desa. Meninjau pustaka baik itu dari landasan teori yang ada maupun dari penelitian sebelumnya. Bagaiian ini memuat uraian secara sistematis tentang hasil penelitian terdahulu (*prior research*) tentang persoalan yang akan dikaji dalam penelitian.

Penelitian Faridah, Jurnal Ilmu dan Riset Akuntansi Vol 4 No 5 tahun (2016) dengan judul Transparansi Dan Akuntabilitas Pemerintahan Desa Dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kepala desa di Desa Sidogedungbatu Kecamatan Sangkapuran Kabupaten Gresik telah melaksanakan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas pada pengelolaan APBDes tahun anggaran 2013, secara umum transparansi dan Akuntabilitas di Desa Sidogedungbatu Kecamatan sangkapuran Kabupaten Gresik sudah berjalan dengan baik, walaupun masih ada beberapa kelemahan yang masih harus diperbaiki.

Penelitian selanjutnya Sumiati (2015) yang berjudul Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) pada Desa Ngatabaru Kecamatan Sigi Biromaru Kabupaten Sigi, Hasil penelitian yang dilakukan menyimpulkan bahwa penerapan fungsi-fungsi manajemen terhadap pengelolaan alokasi dana desa pada Desa Ngatabaru Kecamatan Sigi

Biromaru Kabupaten Sigi tidak optimal. Hal ini terlihat dalam administrasi perencanaan yang dilakukan atas Alokasi Dana Desa oleh aparat pemerintah Desa Ngatabaru tidak berjalan dengan baik karena tidak mempertimbangkan masalah yang akan terjadi pada saat pelaksanaan program kegiatan

Penelitian Lestri dan Adiputra (2014) dengan tema Membedah Akuntabilitas Praktik pengelolaan Keuangan Desa Pakraman Kubutambahan Kecamatan Kubutambahan Kabupaten Buleleng Provinsi Bali, Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Proses pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan di Desa pakraman Kubutambahan tidak melibatkan seluruh krama Desa Pakramannya melainkan hanya melalui perwakilan (2) Akuntabilitas pengelolaan keuangan berlangsung secara konsistem setiap belum dengan mengungkan sistem akuntansi sederhana ( sistem tiga kolom yaitu Debet, Kredit dan Saldo ) (3) dengan adanya modal sosial khususnya kepercayaan, pengurus Desa Pekraman

Kubutambahan menyadari bahwa akuntansi merupakan instrumen akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan di Desa Pakraman.

Penelitian selanjutnya oleh Muslimin, Mappamiring dan St.Nurmarta (2012) yang berjudul Akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana Desa di Desa Punagaya Kecamatan Bangkala Kabupaten Jeneponto, Hasil penelitian menunjukkan adanya akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana Desa di Desa Punagaya Kecamatan Bangkala Kabupaten jeneponto, fakto akuntabilitas Alokasi Dana Desa terbatas pada keterampilan, keinginan dan tingkat partisipasi. Perencanaan program ADD (Alokasi Dana Desa) di Desa Punagaya secara bertahap telah melaksanakan konsep pembangunan partisipasi masyarakat desa.

Penelitian Arifiyanto (2014) dengan judul Akuntabilitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa di Kecamatan Umbulsari Kabupaten Jember, Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa perencanaan dan

pelaksanaan kegiatan Alokasi Dana Desa sudah menunjukkan pengelolaan yang akuntabel dan transparan dari sisi pertanggungjawaban baik dari Segi fisik maupun Administrasi sudah menunjukkan pelaksanaan yang akuntabel dan Transparan.

Penelitian Riyanto (2015) yang berjudul Akuntabilitas *Fininsial* dalam Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kantor Desa Perangat Selatan Kecamatan Marangkayu Kabupatem Kutai Kartanegara, Hasil penelitian menunjukkan bahwa akuntabilitas *Fininsial* dalam pengelolaan ADD mulai dari pelaksanaan sampe dengan pencapaian hasil dapat dipertanggungjawabkan didepan seluruh pihak Pemerintah Desa, Namun belum dapat dipertanggungjawabkan kepada seluruh masyarakat desa, faktor penghambat dan faktor pendukung akuntabilitas *Finansial* dalam pengelolaan ADD di kantor Desa Perangat Selatan adalah masih adanya aturan-aturan baru yang muncul di Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Ketua RT, faktor cuaca yang tidak mendukung

sehingga kegiatan penyuplai bahan bangunan menjadi terlambat, dan Pemerintah Desa masih belum memaksimalkan pemanfaatan waktu dan penyusunan laporan dan penyelesaian laporan pertanggungjawaban, sedangkan faktor pendukungnya adalah tingkat partisipasi masyarakat yang tinggi dalam kegiatan pembangunan

Penelitian yang dilakukan oleh Subroto dalam tesisnya dengan judul “Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa, ( Studi kasus pengelolaan alokasi dana desa di desa-desa dalam wilayah Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung). Dalam penelitian yang dilakukan tersebut berfokus pada Penerapan prinsip Akuntabilitas dalam Pengelolaan Alokasi Dana Desa dengan tujuan untuk mendeskripsikan akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana Desa. Penelitian ini dilakukan karena Tim Pelaksana Alokasi Dana Desa Dalam Menyelenggarakan Administrasi Keuangannya belum sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Penelitian dilakukan pada desa-desa di wilayah Kecamatan Tlogomulyo, sebagai lokasi

Pelaksanaan Alokasi Dana Desa. Adapun hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa untuk perencanaan dan pelaksanaan kegiatan Alokasi Dana Desa, sudah menampakkan adanya pengelolaan yang akuntabel dan transparan. Sedangkan dalam pengunggjawan dilihat secara hasil fisik sudah menunjukkan pelaksanaan yang akuntabel dan transparan, namun dari sisi administrasi masih diperlukan adanya pembinaan lebih lanjut, karena belum sepenuhnya sesuai dengan ketentuan. Kendala utamanya adalah belum efektifnya pembinaan aparat pemerintahan desa dan kompetensi sumber daya manusia, sehingga masih memerlukan pendampingan dari aparat Pemerintah Daerah secara berlanjutan.

Penelitian Pahala, Sudarma, dkk yang berjudul Akuntabilitas Keuangan pada Badan Layanan Umum (BLU) Studi Fenomenologis di Universitas Negeri Jakarta, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa legitimasi dan integrasi sistem akuntansi mengoptimalkan sistem akuntansi BLU UNJ ini. Kualitas laporan keuangan

ditingkatkan dengan menyediakan pengarahan dan pelatihan untuk staf akuntansi sekaligus memperkuat peran Satuan Pengawasan Intern (SPI) meningkatkan kinerja keuangan BLU.

*(Research Indra Pahala, Made Sudarma, et al, entitled Financial Accountability In the Public Service Agency (BLU) phenomenological study at the State University of Jakarta The result of this study shows that legitimation and integration of accounting systems optimize the BLU UNJ's accounting system. The quality of financial statements is improved by providing briefing and training to accounting staff. While strengthening the role of Internal Control Unit (SPI) improves BLU's financial performance )*

Penelitian Edwards, Yilmaz and Boex yang berjudul Kebijakan Pemerintah Daerah dan akuntabilitas di Sierra Leone, hasil penelitian kebijakan dan akuntabilitas politik lokal tumbuh kuat di Sierra Leone. Dewan lokal semakin memainkan peran yang kuat dalam pemerintah daerah, namun kebutuhan untuk memperkuat akuntabilitas kebawah, dewan lokal bertanggungjawab untuk mendorong akuntabilitas ke



bawah dengan merangkul, pendekatan terbuka dan transparan untuk mengambil keputusan.

*(Research Benjamin Edwards, Serdar Yilmaz and Jamie Boex Entitled Local Government Discretion and Accountability in Sierra Leone Research result Local political discretion and accountability structures are growing stronger in Sierra Leone. Local councils are increasingly playing a strong role in local governance. However, there is a need for strengthening their downward accountability. Local councils bear the responsibility to foster downward accountability by embracing an open and transparent approach to local decisionmaking and administration, and at a minimum, by complying with the legal requirement to make basic council administrative data available to the public via notice boards)*

**Tabel 2.1**  
**Penelitian Terdahulu**

Nama Penulis	Judul	Temuan
Faridah Jurnal Ilmu Dan Riset Akuntansi Vol 4 No 5 Tahun (2016)	Transparansi dan Akuntabilitas Pemerintahan Desa dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes)	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kepala desa di Desa Sidogedungbatu Kecamatan Sangkapuran Kabupaten Gresik telah melaksanakan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas pada pengelolaan APBDes tahun anggaran 2013, secara umum transparansi dan akuntabilitas di Desa Sidogedungbatu Kecamatan Sangkapuran Kabupaten Gresik sudah berjalan dengan baik, walaupun masih ada beberapa kelemahan yang masih harus diperbaiki.
Sumiati (2015)	Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) pada Desa Ngatabaru Kecamatan Sigi Biromaru Kabupaten Sigi	Hasil penelitian yang dilakukan menyimpulkan bahwa penerapan fungsi-fungsi manajemen terhadap pengelolaan Alokasi Dana Desa pada Desa Ngatabaru Kecamatan Sigi Biromaru Kabupaten Sigi tidak optimal. Hal ini terlihat dalam administrasi perencanaan yang dilakukan atas alokasi Dana Desa oleh aparat pemerintah Desa Ngatabaru tidak berjalan dengan baik karena tidak mempertimbangkan masalah yang akan terjadi pada saat pelaksanaan program kegiatan
Lestri dan Adiputra (2014)	Membedah Akuntabilitas Praktik pengelolaan Keuangan Desa Pakraman Kubutambahan Kecamatan Kubutambahan Kabupaten Buleleng Provinsi Bali	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) proses pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan di Desa Pakraman Kubutambahan tidak melibatkan seluruh krama Desa Pakramannya melainkan hanya melalui perwakilan (2) Akuntabilitas pengelolaan keuangan berlangsung secara konsisten setiap belum dengan mengunakan sistem akuntansi sederhana ( sistem tiga kolom yaitu Debet, Kredit dan Saldo ) (3) dengan adanya modal sosial khususnya kepercayaan, pengurus Desa Pakraman Kubutambahan menyadari bahwa akuntansi merupakan instrumen akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan di Desa Pakraman
Muslimin,	Akuntabilitas pengelolaan	Hasil penelitian menunjukkan adanya akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana

Mappamiring dan St.Nurmarta (2012)	Alokasi Dana Desa di Desa Punagaya Kecamatan Bangkala kabupaten Jeneponto	Desa di Desa Punagaya Kecamatan Bangkala Kabupaten Jeneponto, faktor akuntabilitas Alokasi Dana Desa terbatas pada keterampilan, keinginan dan tingkat partisipasi. Perencanaan program ADD ( Alokasi Dana Desa ) di Desa Punagaya secara bertahap telah melaksanakan konsep pembangunan partisipasi masyarakat desa
Arifiyanto (2014)	Akuntabilitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa di Kecamatan Umbulsari Kabupaten Jember	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perencanaan dan pelaksanaan kegiatan Alokasi Dana Desa sudah menunjukkan pengelolaan yang akuntabel dan transparan dari sisi pertanggungjawaban baik dari Segi fisik maupun administrasi sudah menunjukkan pelaksanaan yang akuntabel dan transparan
Riyanto (2015)	Akuntabilitas <i>Fininsial</i> dalam Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kantor Desa Perangat Selatan kecamatan Marangkayu kabupatem Kutai Kartanegara	Hasil penelitian menunjukkan bahwa akuntabilitas <i>fininsial</i> dalam pengelolaan ADD mulai dari pelaksanaan sampai dengan pencapaian Hasil dapat dipertanggungjawabkan didepan seluruh pihak Pemerintah Desa, namun belum dapat dipertanggungjawabkan kepada seluruh masyarakat desa, faktor penghambat dan faktor pendukung akuntabilitas <i>finansial</i> dalam pengelolaan ADD di kantor Desa Perangat Selatan adalah masih adanya aturan-aturan baru yang muncul di Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Ketua RT, faktor cuaca yang tidak mendukung sehingga kegiatan penyuplai bahan bangunan menjadi terlambat, dan Pemerintah Desa masih belum memaksimalkan pemanfaatan waktu dan penyusunan laporan dan penyelesaian laporan pertanggungjawaban, sedangkan faktor pendukungnya adalah tingkat partisipasi masyarakat yang tinggi dalam kegiatan pembangunan
Subroto	Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa ( Studi kasus pengelolaan alokasi dana desa di Desa-Desa dalam Wilayah Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa untuk perencanaan dan pelaksanaan kegiatan Alokasi Dana Desa sudah menampakkan adanya pengelolaan yang akuntabel dan transparan, sedangkan dalam pertanggungjawaban dilihat secara hasil fisik sudah menunjukkan pelaksanaan yang akuntabel dan transparan, namun dari sisi administrasi masih diperlukan adanya pembinaan lebih lanjut, karena belum sepenuhnya sesuai dengan ketentuan, kendala utamanya adalah belum efektifnya pembinaan aparat Pemerintahan Desa dan kompetensi sumber daya

		manusia, sehingga masih memerlukan pendampingan dari aparat Pemerintah Daerah secara berlanjutan
Pahala, Sudarma, dkk	Akuntabilitas Keuangan pada Badan Layanan Umum (BLU)	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa legitimasi dan integrasi sistem akuntatansi mengoptimalkan sistem akuntansi BLU UNJ ini. Kualitas laporan keuangan ditingkatkan dengan menyediakan pengarahan dan pelatihan untuk staf akuntansi sekaligus memperkuat peran Satuan Pengawasan Intern (SPI) meningkatkan kinerja keuangan BLU.
Edwards, Yilmaz and Boex (2014)	Kebijaksanaan pemerintah daerah dan Akuntabilitas di Sierra Leone	Hasil penelitian kebijaksanaan dan akuntabilitas politik lokal tumbuh kuat di Sierra Leone. dewan lokal semakin memainkan peran yang kuat dalam Pemerintah Daerah, namun kebutuhan untuk memperkuat akuntabilitas kebawah, dewan lokal bertanggungjawab untuk mendorong akuntabilitas ke bawah dengan merangkul, pendekatan terbuka dan transparan untuk mengambil keputusan.

Penelitian yang dilakukan saat ini berbeda dengan beberapa penelitian dan kajian yang telah dilakukan oleh peneliti terdahulu seperti yang telah dijelaskan diatas. Penelitian ini lebih cenderung untuk melihat Akuntabilitas dan Partisipasi Masyarakat dalam Akuntabilitas Pemerintahan Desa dalam Pengelolaan Keuangan Desa ( Studi kasus pada Empat Desa di Kecamatan Maluk dan Kecamatan Sekongkang Kabupaten Sumbawa Barat ).

## II.2 Pemerintahan Desa

Pemerintahan Desa merupakan bagian dari Pemerintahan Nasional yang penyelenggaraannya ditujukan pada pedesaan. Pemerintahan Desa adalah suatu proses dimana usaha-usaha masyarakat desa yang bersangkutan dipadukan dengan usaha-usaha pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat (Maria Eni Surasih, 2002: 23).

Pemerintahan Desa menurut H.A.W. Widjaja dalam bukunya “Otonomi Desa” Pemerintahan Desa diartikan sebagai : “Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala desa bertanggung jawab kepada Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tersebut kepada Bupati” (Widjaja, 2003: 3).

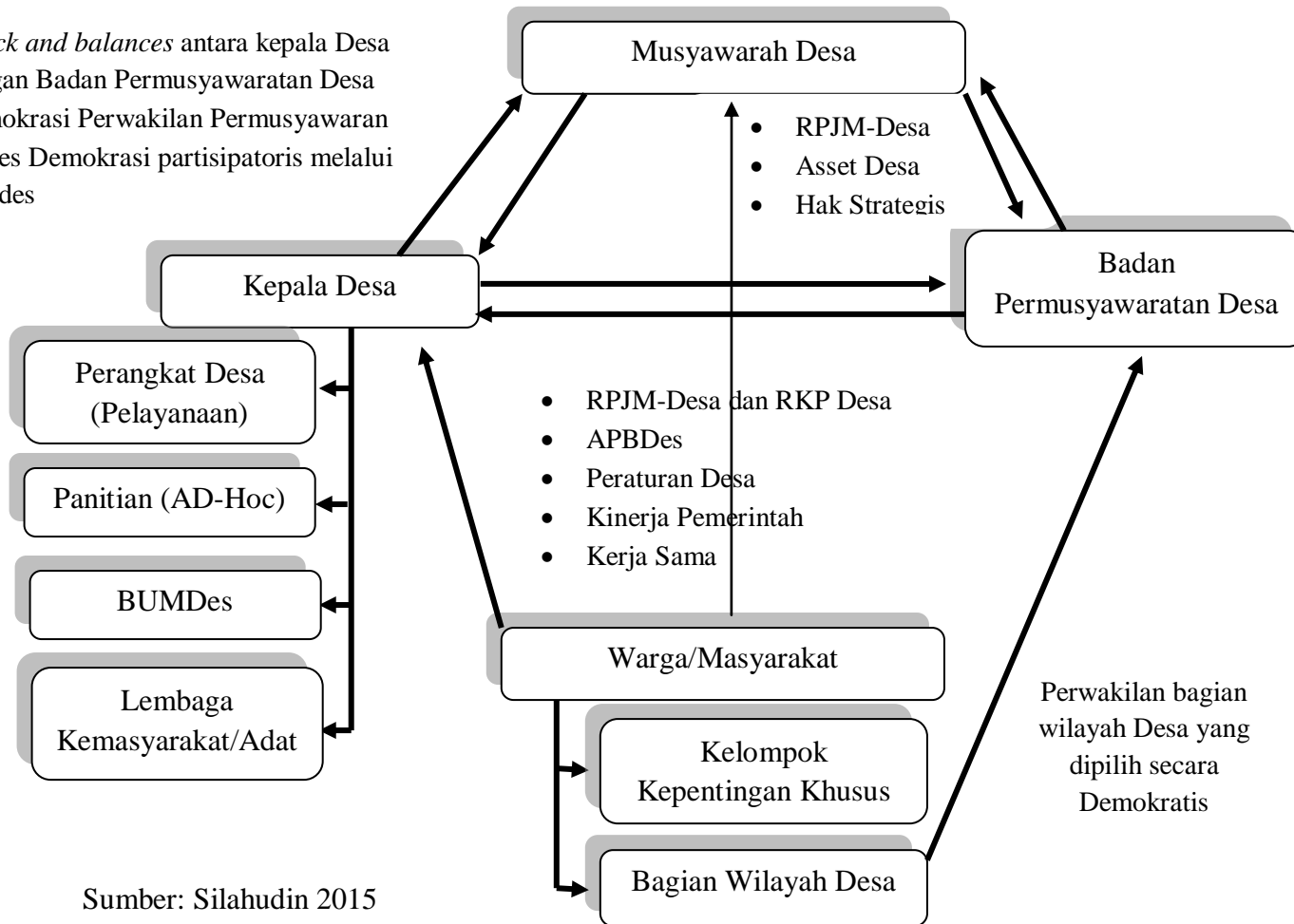
Silahudin (2015:29) mendefinisikan pemerintah desa merupakan kepala desa serta perangkatnya yang bisa mengelola sumberdaya desa untuk kebutuhan masyarakat, merumuskan dengan baik kebutuhan masyarakat dan membuat perencanaan desa yang baik dengan ketentuan skala prioritas, meningkatkan kemampuan mengimplementasikan peraturan UU Desa secara baik dan turunannya, serta mengelola keuangan desa dengan prinsip partisipatif, transparan dan akuntabel. Senada yang dikatakan oleh Annulloh (2015:36) “musyawarah desa merupakan forum tertinggi di desa yang berfungsi untuk mengambil keputusan atas hal-hal yang bersifat strategis.

**Bagan 2.1 Alur Musyawarah Desa, (Silahudin 2015)**

**Sistem Baru, Tatanan Baru**

**Prinsip dasar Pemerintahan Desa**

- *Check and balances* antara kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa
- Demokrasi Perwakilan Permusyawaratan
- Proses Demokrasi partisipatoris melalui Musdes



Sumber: Silahudin 2015

### **II.3 Keuangan Desa**

APBDes adalah rencana keuangan tahunan pemerintah desa yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa, dan ditetapkan dengan peraturan desa. Sedangkan menurut Sumpeno (2011:213) APBDes merupakan suatu rencana keuangan tahunan desa yang ditetapkan berdasarkan peraturan desa yang mengandung prakiraan sumber pendapatan dan belanja untuk mendukung kebutuhan program pembangunan desa yang bersangkutan. Dengan adanya APBDes penyelenggaraan pemerintahan desa dapat memiliki sebuah rencana pengelolaan keuangan desa yang terstruktur berdasarkan anggaran yang tersedia dan yang dipergunakan. Anggaran desa dapat digunakan secara seimbangan berdasarkan prinsip pengelolaan keuangan desa agar tercipta tata kelola yang baik (good governance). Oleh sebab itu APBDes diharapkan dapat mendorong pemerintah desa agar mampu memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat desa melalui perencanaan pembangunan yang ada di dalamnya.

Salah satu sumber pendapatan desa adalah dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang sudah dianggarkan setiap tahunnya 10% dari APBD. Sehingga untuk meningkatkan pemberdayaan, kesejahteraan, dan pemerataan pembangunan dipedesaan melalui APBD kabupaten, provinsi, dan pemerintah, maka perlu direalisasikan dalam APBD setiap tahunnya sebesar 10% untuk ADD.

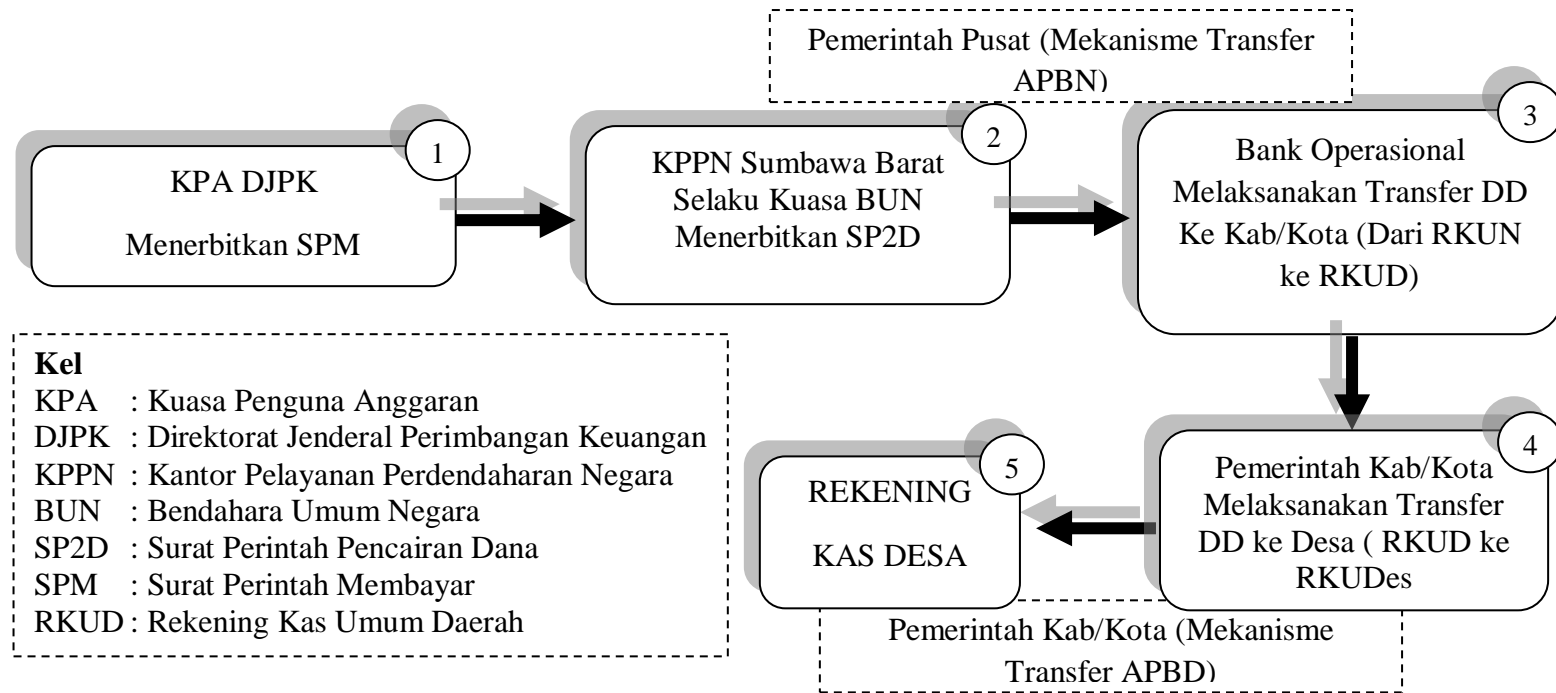


Pengelolaan keuangan daerah semuanya dapat dipahami dari pemahaman tentang anggaran daerah. Salah satu indikator keberhasilan keuangan otonomi daerah adalah bagaimana pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mampu menggunakan dan memafaatkan sumber daya yang dimiliki secara lebih efektif dan efisien melalui sumber-sumber daya publik dalam membiayai aktivitas pembangunan yang dilakukan (Waluyo, 2007:205). Sehingga dengan adanya pengelolaan sumber keuangan daerah yang efektif dan efisien maka program-program dalam pelaksanaan otonomi daerah akan semakin mencapai suatu keberhasilan, dan pengelolaan daerah tersebut dikenal dengan manajemen keuangan daerah.

Anggaran daerah merupakan bagian dari manajemen keuangan daerah yang secara garis besar dibagi menjadi dua bagian yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Sesuai dengan Mardiasmo (2010:9) bahwa anggaran daerah atau (APBD) adalah rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode tertentu (satu tahun). Semua bentuk organisasi, sektor swasta maupun sektor publik pasti akan melakukan penganggaran yang pada dasarnya merupakan cara untuk mencapai visi dan misinya (Mardiasmo, 2002:106). Untuk itu manajemen keuangan dilaksanakan berdasarkan pada prinsip-prinsip yang harus dipatuhi sebagai cara untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah. Seperti yang telah dijelaskan Mardiasmo (2002:105-106), prinsip manajemen keuangan daerah meliputi akuntabilitas, value for money, transparansi, pengendalian, dan kejujuran.

Seluruh siklus anggaran daerah harus memperhatikan penerapan prinsip-prinsip keuangan daerah, karena prinsip keuangan diperlukan agar proses dalam siklus anggaran daerah tidak menyimpang dari aturan yang ada. Hal ini sesuai dengan prinsip-prinsip good governance yaitu transparansi dan akuntabilitas, yang artinya setiap siklus harus mampu memberikan keterbukaan dan pertanggungjawaban segala keputusan yang dihasilkan. Siklus anggaran dimulai dari proses perencanaan, pengesahan, implementasi, pelaporan, dan evaluasi.

**Bagan 2.2**  
**Alur Penyaluran Dana Desa**



Sumber: [www.Kemenkeu.go.id](http://www.Kemenkeu.go.id)

Penyaluran DD dilakukan 3 (tiga) kali dalam setahun. Tahap 1 (satu) yaitu pada bulan April sebesar 40% (empat puluh per seratus), tahap 2 (dua) pada bulan Agustus sebesar 40% (empat puluh per seratus), dan tahap 3 (tiga) pada bulan oktober sebesar 20% (dua puluh per seratus). Penyaluran DD dari RKUN ke RKUD setiap tahap dilakukan paling lambat pada minggu kedua bulan bersangkutan. Penyaluran dana desa dari RKUD ke RKD dilakukan paling lambat tujuh hari kerja setelah diterima di RKUD.

## II.4. Kerangka Teori

### II.4.1 *Principal Agency Theory*

Teori principal agen adalah teori yang mencoba menjelaskan hubungan antara *principal* dan *agen*. Teori *principal-agen* menganalisis susunan kontraktual diantara aktor-aktor dalam proses pengelolaan keuangan, dua atau lebih individu, kelompok, organisasi. Satu pihak sebagai *principal* yang membuat suatu kontrak baik secara implisit maupun secara eksplisit, dengan pihak *agen* dengan harapan bahwa *agen* akan melakukan pekerjaan seperti yang diharapkan oleh *principal*, disinilah terjadi pendelegasian wewenang. (Luppia, McCubbins, 2000).

Dari penjelasan diatas membuktikan bahwa para aktor –aktor ini mampu mempengaruhi proses politik dalam perumusan kebijakan publik yang melibatkan beberapa *stakeholder* sehingga proses transparansi dan keterbukaan menjadi perhatian utama dalam perumusan kebijakan publik.

Selanjutnya Lidblom (1980) dalam Agustino (2008:41) aktor pembuat kebijakan, dalam sistem pemerintahan demokratis, merupakan interaksi antara dua aktor besar, yaitu *Inside Government Actors* (IGA) dan *Outside Government Actors* (OGA). Para aktor pembuat kebijakan ini terlibat sejak kebijakan publik itu masih berupa isu dalam agenda setting hingga proses pengambilan keputusan berlangsung. Yang termasuk dalam kategori *Inside Government Actors* (IGA) adalah presiden, lembaga eksekutif (staf khusus pemerintahan), para menteri dan aparatur birokrasi.

Sedangkan yang termasuk dalam kategori *Outside Government Actors* diantaranya, lembaga legislatif, lembaga yudikatif, militer, partai politik, kelompok kepentingan dan kelompok penekan serta media massa.

Sedangkan *principal* menurut Forrester (Khan dan Hildreth, 2002) dalam (Setyahadiarja, 2014) adalah siapa yang mengalokasikan sumber-sumber pemerintahan dan *agent* adalah siapa yang disertai sumber-sumber pemerintahan tersebut, selanjutnya Forrester (Khan dan Hildreth, 2002) dalam (Setyahadiarja, 2014) menjelaskan bahwa dalam hubungan *principal* dan *agent* memiliki kesepakatan dalam hal untuk melayani masyarakat.

Dengan menggunakan pendekatan model *principal-agent* untuk lebih memahami penyebab dan konsekuensi dimana *principal* harus memilih dan memonitoring *agent* karena telah menyerahkan kewenangan yang telah didelegasikan, hal itu dilakukan untuk menjamin transparansi (Che, 2007). Selanjutnya Che (2007) dalam (Setyahadiarja, 2014) menjelaskan bahwa, konsep *principal-agent* mengandung tiga konsep yaitu, delegasi, pilihan, dan monitoring.

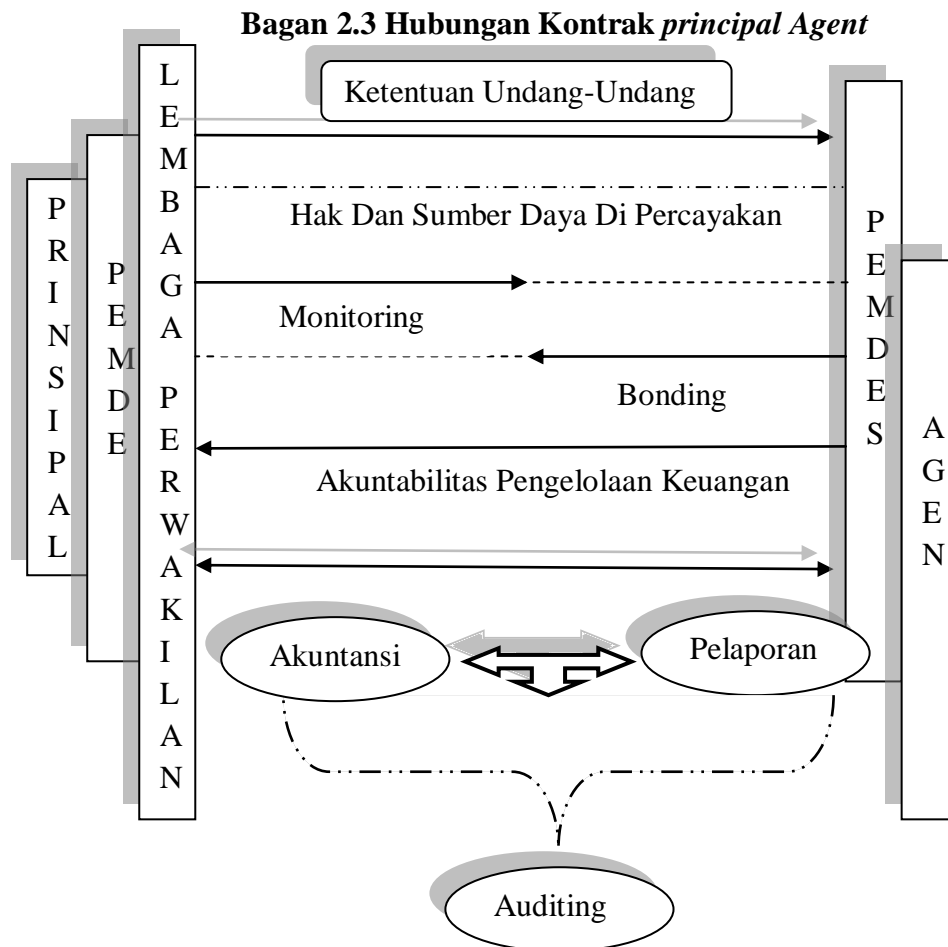
Satu kemungkinan pengecualian terhadap masalah ini adalah kasus korupsi. Sebagaimana ahli menggunakan model *principal-agent* untuk membahas korupsi (Alam, 1989; Klitgaard, 1988; Quinn, 2008) Oleh karena korupsi mungkin sukar didefinisikan, Alam (1989) mengemukakan sebagai fungsi dari semua hubungan *principal-agent* dan fungsi tersebut dapat didefinisikan sebagai (1) pengorbanan kepentingan

*principal* oleh *agent*, atau (2) pelanggaran norma-norma yang mendefinisikan perilaku *agent* (hlm.442). Di sini, prinsipie *principal* adalah penduduk, dan pemerintah adalah *agent*. Sebagaian orang berpendapat bahwa pengkhianatan *agent* terhadap *principal* kebanyakan dilakukan melalui kepemilikan negara atas sebagian besar aset ekonomi (Quinn,2002;2008), sebab kepentingan ekonomi normal yang dapat melobi pemerintah agar menyusun kebijakan yang lebih baik tak lagi dapat dipisahkan dari pemerintah itu sendiri.

Weingast (1984) mengaplikasikan teori ini ke birokrasi, yang dalam hal ini agennya adalah birokrat, dan *principal* adalah kongres (yang bertindak atas nama *principal* terakhir, yakin para pemilih). Analisis tradisional mengenai seberapa ketat pemantuan kongres terhadap birokrasi menemukan bahwa pemantuan itu sangat longgar (Moe,1984). Namun, senada dengan literatur tentang hubungan *principal-agent*, jika biaya untuk melakukan *monitoring* perilaku agen tinggi, maka agen dituntut untuk menunjukkan kinerja berupa hasil (*outcomes*). Oleh karena apa yang sesungguhnya dipersulikan oleh para anggota kongres adalah agar mereka terpilih kembali, dan andaikata mereka terpilih kembali, maka birokrasi dipantau berdasarkan hasil yang diharapkan. Oleh karena anggota kongres dipilih kembali pada level yang sangat tinggi, maka kebutuhan untuk lebih banyak pemantauan menjadi rendah.

Lane (2008) berpendapat bahwa hampir semua aspek politik (yaitu, formasi negara-negara, partai-partai politik, taraf pembangunan) dapat

berguna kalau dilihat dari paradigma *principal-agent*. Lane mengemukakan bahwa satu-satunya cara untuk sepenuhnya menghambat agen melakukan tawar-menawar dengan *principal* adalah melalui aturan hukum.



<sup>1</sup> Sumber: Diolah Penulis Dari Berbagai Sumber

Hubungan keagenan merupakan suatu kontrak dimana satu atau lebih orang (Prinsipal) *memerintah* orang lain (Agen) untuk melakukan suatu jasa atas nama prinsipal serta memberi wewenang kepada agen

<sup>1</sup> Sumber-Sumber yang dimaksud yaitu dari Teorinya Weingast (1984), Lane (2008) dan Fauzan Misra (Kementerian Dalam Negeri). Weingast yang mengaplikasikan teori ini ke birokrasi dan Lane yang Mengaplikasikan teori prinsipal agen ke aspek politik



membuat keputusan yang terbaik bagi prinsipal. Jika kedua belah pihak tersebut mempunyai tujuan yang sama, maka diyakini agen akan bertindak dengan cara yang sesuai dengan kepentingan prinsipal.

Hubungan Kontrak Prinsipal Agen dimana prinsipal selaku Pemerintah Daerah atau Lembaga Perwakilan dan Agen selaku Pemerintah Desa, Seperti yang dikemukakan oleh Lane (2008) bahwa satu-satunya cara untuk sepenuhnya menghambat Agen melakukan tawar-menawar dengan prinsipal adalah Aturan Hukum atau ketentuan Undang-undang. Menurut Lane dengan cara inilah Prinsipal bisa Menghambat Agen melakukan kecurangan.

Rencana kerja atau RK anggaran akan diawasi oleh kedua pihak ialah prinsipal selaku Pemerintah Daerah dan agen selaku Pemerintah Desa (Birokrasi), lalu akan melahirkan Akuntabilitas atau Pelaporan yang bisa dicapai dengan Auditing yang baik oleh Birokrasi untuk mencapai Akuntabilitas Keuangan yang Akuntabel dan Transparan.

Malasah utama Prinsipal Agen ialah kurangnya *Monitoring* yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah ( Prinsipal) kepada Pemerintah Desa (Agen), yang seharusnya Prinsipal selaku Pemerintah Daerah selalu melakukan *Monitoring* dikarenakan Prinsipal mempunyai Hak dan sumber dayanya sudah dipercayakan kepada Agen selaku Pemerintah Desa (Birokrasi). Apabila semua masalah ini bisa diselesaikan dengan baik oleh kedua pihak yaitu prinsipal dan agen maka Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan akan tercipta dengan baik.

#### **II.4.2 Good Governance**

*Good Governance* (tata pemerintahan yang baik) sudah lama menjadi mimpi banyak orang Indonesia. Kendati pemahaman mereka mengenai *good governance* berbeda-beda, sebagian besar dari mereka membayangkan bahwa dengan *good governance* mereka akan dapat melihat kualitas pemerintahan yang lebih baik. Banyak diantara mereka yang membayangkan bahwa dengan memiliki praktik *governance* yang lebih baik maka kualitas pelayanan publik menjadi lebih baik, angka korupsi menjadi semakin rendah, dan pemerintah menjadi semakin peduli dengan kepentingan warga.

Pengertian *Good Governance* Menurut *World Bank* yang dikutip oleh maedalaso (2009) memberikan definisi *Governance* sebagai:

*“The way state power is used in managing economic and social resources for development of society”*

Kepemerintahan yang baik (*Good Governance*) merupakan isu yang mengemuka dalam pengelolaan administrasi pemerintah saat ini, tuntutan gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintah yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat, disamping adanya pengaruh globalisasi. Pola-pola lama penyelenggaraan pemerintah tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang telah berubah, oleh karena itu tuntutan ini merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Pemerintah menghadapi banyak kesulitan untuk merumuskan kebijakan dan program perbaikan praktik *governance*. Pertama, praktik *governance* memiliki dimensi yang luas sehingga terdapat banyak aspek yang harus diintervensi apabila kita ingin memperbaiki praktik *governance*. Kedua, belum banyak tersedia informasi mengenai aspek strategis yang perlu memperoleh prioritas untuk dijadikan sebagai *entry point* dalam memperbaiki kinerja *governance*. Ketiga, kondisi antar daerah di Indonesia yang sangat beragam membuat setiap daerah memiliki masalah-masalah *governance* yang berbeda. Keempat, komitmen dan kepedulian dari sebagian stakeholders mengenai reformasi *governance* berbeda-beda dan pada umumnya masih rendah

Adapun terjemahannya, *governance* menunjukkan pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah. *Governance* menekankan pada pelaksanaan fungsi *Governing* secara bersama-sama oleh pemerintah dan institusi-institusi lain, yaitu LSM, perusahaan swasta maupun warga negara. Bahkan institusi non pemerintah ini dapat saja memegang peran dominan dalam *governance* tersebut, atau bahkan lebih dari itu pemerintah tidak mengambil peran apapun “*governance without government*”.

Menurut pandangan klasik. Pemerintah di pahami sebagai institusi yang mempunyai kekuasaan dan kewenangan untuk memaksa semua pendudu di wilayahnya, serta mengontrol pengaruh internasional atas kebijakan domestik dan institusinya. Pemerintah adalah *omnipotent*

(segala-galanya) di atas wilayah dan rakyatnya. Ketika pemerintah memegang hegemoni maka tertib sosial cenderung ditegakkan secara Sentralistis, hirarkis, dan birokrasi serta meminggirkan masyarakat beserta kekuatan dan nilai-nilai yang dimilikinya. Pemerintah menganggap dirinyalah yang berwenang untuk mendefinisikan, mendiagnosa, dan mengatasi dengan pendekatan rasional segala permasalahan dan kepentingan publik. Namun ironisnya, dengan cara ini tertib sosial yang menjadi tujuan seringkali justru malah tidak tercipta. Pemerintah yang tidak menyediakan ruang bagi masyarakat untuk berperan pada gilirannya memicu terjadinya krisis kepercayaan. Di hadapan masyarakat, pemerintah tidaklah legitim sehingga setiap kebijakan dan tindakannya cenderung tidak sepenuhnya dipatuhi masyarakat.

Sementara itu, Menurut UNDP (United Nation Development Program) *good governance* memiliki delapan prinsip sebagai berikut:

- a. Partisipasi
- b. Transparansi
- c. Akuntabel
- d. Efektif dan efisien
- e. Kepastian hukum
- f. Responsif
- g. Konsensus
- h. Setara dan inklusif

Ada pula yang menyebutkan sepuluh prinsip, mirip dengan daftar di atas, yaitu:

- a. Partisipasi: warga memiliki hak (dan mempergunakannya) untuk menyampaikan pendapat, bersuara dalam proses perumusan kebijakan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.
- b. Penegakan Hukum: hukum diberlakukan bagi siapapun tanpa pengecualian, hak asasi manusia manusia dilindungi, sambil tetap memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.
- c. Transparansi: penyediaan informasi tentang pemerintah(an) bagi publik dan dijaminnya kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.
- d. Kesetaraan: adanya peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk beraktivitas/berusaha.
- e. Daya tanggap: pekanya para pengelola instansi publik terhadap aspirasi masyarakat.
- f. Wawasan ke depan pengelolaan masyarakat hendaknya dimulai dengan visi, misi, dan strategi yang jelas.
- g. Akuntabilitas: Pertanggungjawaban para penentu kebijakan kepada para warga.
- h. Pengawasan publik: terlibatnya warga dalam mengontrol kegiatan pemerintah, termasuk parlemen.

- i. Efektivitas dan efisiensi: terselenggaranya kegiatan instansi publik dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggungjawab. Indikatornya antara lain: pelayanan mudah, cepat, tepat, dan murah.
- j. Profesionalisme: ringginya kemampuan dan moral para pegawai pemerintah, termasuk parlemen.

Dari berbagai prinsip di atas dapat disimpulkan bahwa sistem administrasi *good governance* haruslah melibatkan banyak pelaku, jaringan, dan institusi di luar pemerintah untuk mengelola masalah dan kebutuhan publik. Dengan demikian, dalam penyelesaian masalah dan kepentingan publik selalu melibatkan *multi-stakeholders* dari berbagai lembaga yang terkait dengan masalah dan kepentingan publik itu. *Stakeholders* dalam tata pemerintah (*governance*) tersebut memiliki kedudukan yang setara dan hanya diikat oleh suatu jaringan dan prosedur yang sengaja diciptakan untuk memfasilitasi mereka dalam perumusan, pelaksanaan. *Monitoring*, dan juga evaluasi kebijakan.

Menurut Koiman (2009:273), *governance* merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut. *Governance* merupakan mekanisme, proses-proses dan institusi-institusi melalui warga Negara mengartikulasi kepentingan-kepentingan mereka, memediasi perbedaan-perbedaan mereka serta menggunakan hak dan

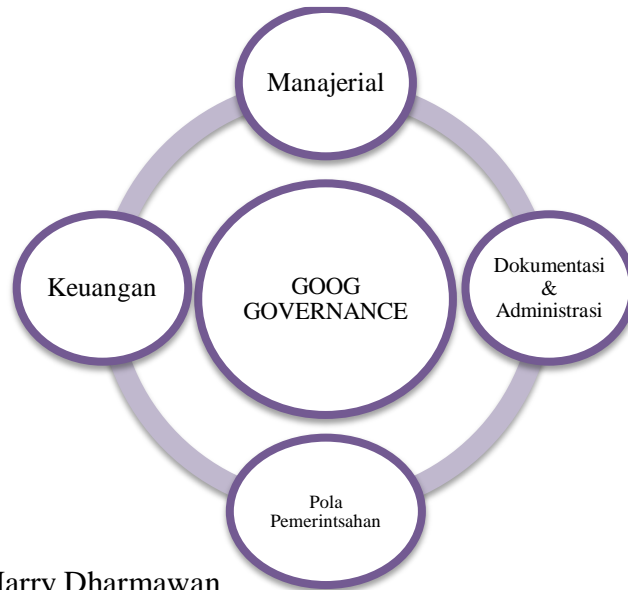
kewajiban legal mereka. *Governance* merupakan proses lembaga-lembaga pelayanan, mengelola sumber daya publik dan menjamin realita hak azasi manusia. Dalam konteks ini *good governance* memiliki hakikat yang sesuai yaitu bebas dari penyalahgunaan wewenang dan korupsi serta dengan pengakuan hak yang berlandaskan pada pemerintahan hukum.

Sedangkan menurut Mardiasmo (2005:114) mengemukakan bahwa orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance*, dimana pengertian dasarnya adalah tata kelola pemerintahan yang baik. Menurut OECD dan World Bank (Sedarmayanti, 2009:273), *Good Governance* sebagai penyelenggaraan manajemen pembangunan solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi secara politik dan administrasi, menjalankan disiplin anggaran serta pendiptaan kerangka kerja politik dan hukum bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan.

Selanjutnya menurut Rochman (2009:276) *Governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan non negara dalam satu usaha kolektif. Menurut dokumen *United Nation Development Program* (UNDP: 2004), tata kelola pemerintahan yang baik adalah “Penggunaan wewenang ekonomi politik dan administrasi untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara

untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat“.

Bagan 2.4 Konsep Good Governance



Sumber: Harry Dharmawan

### II.4.3 Akuntabilitas

Akuntabilitas (*Accountability*) adalah ukuran yang menunjukkan apakah aktivitas birokrasi publik atau pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh rakyat dan apakah pelayanan publik tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat yang sesungguhnya. Dengan demikian akuntabilitas terkait dengan falsafah bahwa lembaga eksekutif pemerintah yang tugas utamanya adalah melayani rakyat harus bertanggungjawab secara langsung maupun tidak langsung kepada rakyat. Dengan bahasa yang sederhana, Starling (1998:164) mengatakan bahwa akuntabilitas ialah kesediaan untuk menjawab pertanyaan publik.



*“A good synonym for the term accountability is answerability. An organisation must be answerable to someone or something outside itself. When things go wrong, Someone must be held responsible. Unfortunately, a frequently heard charge is that government is faceless and that, consequently, affixing blame is difficult”*

Kesulitan untuk menuntut pertanggungjawab pemerintah terhadap kualitas pelayanan publik terutama disebabkan karena sosok pemerintah itu sendiri tidak tunggal. Untuk itu proses atau sistem akuntabilitas bagi lembaga pemerintah atau birokrasi publik yang memadai merupakan prasyarat penting bagi peningkatan kualitas pelayanan publik. (Kumorotomo, 2013)

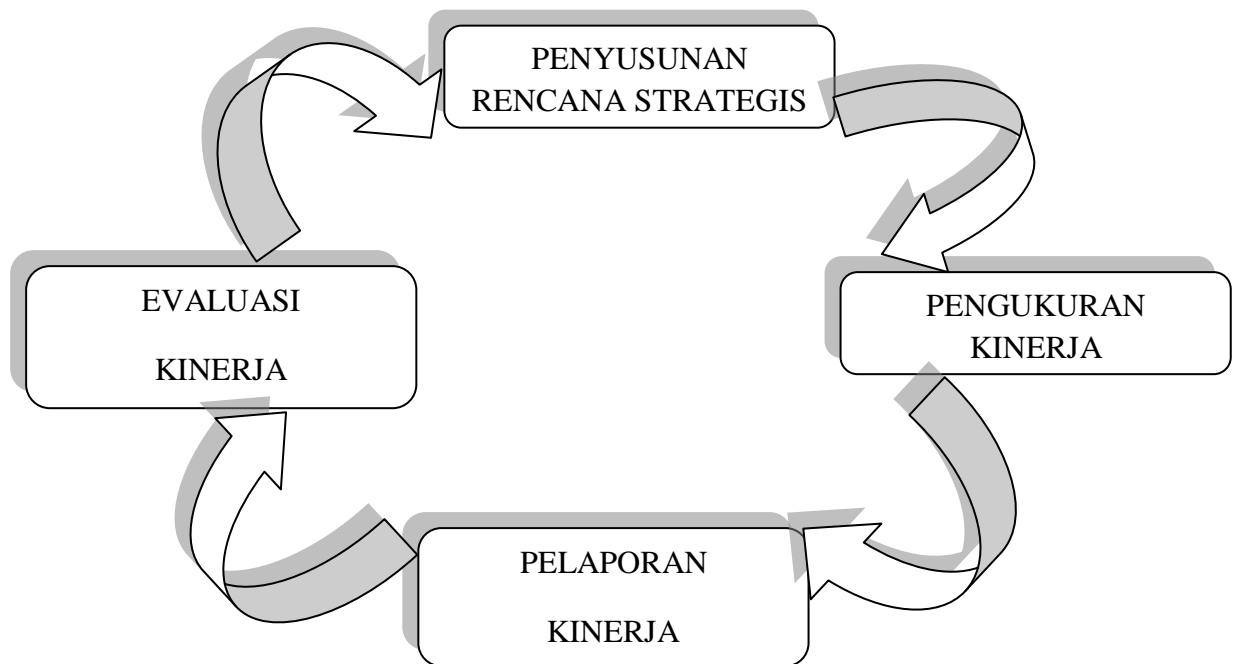
Selanjutnya Sulistiyani (2004) menyatakan bahwa transparansi dan akuntabilitas adalah dua kata kunci dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun penyelenggaraan perusahaan yang baik, dinyatakan juga bahwa dalam akuntabilitas terkandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala kegiatan terutama dalam bidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi. Akuntabilitas dapat dilaksanakan dengan memberikan akses kepada semua pihak yang berkepentingan, bertanya atau menggugat pertanggungjawaban para pengambil keputusan dan pelaksana baik ditingkat program, daerah dan masyarakat. Dalam hal ini maka semua kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan Alokasi Dana Desa harus dapat diakses oleh semua unsur yang berkepentingan terutama masyarakat di wilayahnya.

Sedangkan Mardiasmo (2002 : 104) mengemukakan bahwa secara garis besar manajemen keuangan daerah dapat dibagi menjadi dua bagian,

yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Evaluasi terhadap pengelolaan keuangan daerah dan pembiayaan pembangunan daerah mempunyai implikasi yang sangat luas. Kedua komponen tersebut akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah. Ada tiga prinsip utama yang mendasari pengelolaan keuangan daerah (Mardiasmo, 2002 : 105). *Pertama*, prinsip transparansi atau keterbukaan. Transparansi di sini memberikan arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat banyak. *Kedua*, prinsip akuntabilitas. Akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut. *Ketiga*, prinsip *value for money*. Prinsip ini berarti diterapkannya tiga pokok dalam proses penganggaran yaitu ekonomis, efisiensi, dan efektif. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna). Efektifitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus

mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik. Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan ini,

**Bagan 2.5 Siklus Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah**



Sumber: Sjahrudin yang diolah penulis

Sistem Akuntabilitas kinerja merupakan tatanan, instrumen, metode pertanggungjawaban yang pada pokoknya meliputi tatanan perencanaan, pelaksanaan, pengukuran dan pelaporan yang membentuk siklus akuntabilitas kinerja yang tidak terputus dan terpadu yang merupakan infrastruktur bagi proses pemenuhan kewajiban penyelenggaran pemerintahan dalam mempertanggungjawaban keberhasilan/kegagalan misi dari pemerintahan desa

Sementara dalam *United Nations Development Programme (UNDP)* sebagaimana dikutip Sedarmayanti (2003) Mengartikan akuntabilitas

sebagai prasyarat bahwa setiap aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik perlu mempertanggungjawabkannya kepada publik. Tanggung gugat atau tanggung jawab tidak hanya diberikan kepada atasan saja melainkan juga kepada pemegang saham (*Stakeholder*), yakni masyarakat laus. Sedangkan Sedarmayanti sendiri mendefinisikan akuntabilitas sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk memperyanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui media atau saranan pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.

Dalam pengertian lain, Akuntabilitas publik adalah sesuatu yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian ukuran atau standar penyelenggaraan penyusunan kebijakan publik dengan peraturan hukum dan perundang-undangan yang berlaku untuk organisasi publik yang bersangkutan. Pada dasarnya, setiap pengambilan kebijakan publik akan berdampak pada sekelompok orang atau seluruh masyarakat, baik dampak yang menguntungkan atau merugikan, maupun langsung atau tidak langsung. Oleh karena itu, penyusun kebijakn publik harus dapat mempertanggungjawabkan setiap kebijakan yang diambilnya kepada (*Stakeholder*) Masyarakat ( Solihin,2007 ).

Selanjutnya Mardiasmo (2002) juga menyebutkan bahwa akuntabilitas terdiri dari dua macam yaitu:

(a). Akuntabilitas Vertikal Adalah Pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya

pertanggungjawaban unit-unit kerja (Dinas) kepada pemerintah daerah, pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada pemerintah pusat dan pemerintah pusat kepada masyarakat luas.

(b). Akuntabilitas Horizontal adalah pertanggungjawaban kepada Masyarakat luas baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan Rakyat.

Hal tersebut dipertegas oleh Webster yang mendefinisikan akuntabilitas sebagai suatu keadaan yang dapat dipertanggungjawabkan, bertanggungjawab, dan akuntabel. Arti kata akuntabel adalah : Pertama, dapat diperhitungkan, dapat menjawab pada atasan, sebagaimana seorang manusia bertanggung jawab kepada tuhan nya atas apa yang telah dilakukan. Kedua, Memiliki kemampuan untuk dipertanggungjawabkan secara eksplisit, dan Ketiga, sesuatu yang biasa di perhitungkan atau dipertanggungjawabkan (Waluyo, 2007).

Dengan demikian, arti kata berakuntabilitas sangat luas, berisikan unsur-unsur manajemen yang mencakup perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian semua kegiatan yang dilaksanakan. Dengan kata lain. Setiap pelaksanaan dari rencana-rencana yang dibuat dan adanya pengendalian dalam pelaksanaan, termasuk evaluasi yang membandingkan hasil yang diperoleh dengan rencana yang ditetapkan semula (Haryono Umur dkk,2004).

Menurut Haryy (2001) Dalam Buku Membangun Kinerja Pelayanan Publik Oleh Mukaron dan Wijaya L (2016) *Accountable* diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat dan tidak digunakan secara ilegal. Herman Finner (1941) dalam Muhadjir

(1993) menyebutkan nilai *accountable* merupakan konsep yang berkenaan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan oleh birokrasi publik. Akuntabilitas disebut tanggungjawab yang bersifat objektif sebab birokrasi dikatakan *accountable* apabila mereka dinilai objektif oleh orang (Masyarakat atau melalui Wakilnya ), dapat mempertanggungjawabab segala macam perbuatan, sikap, dan sepak terjangnya kepada pihak mana kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki itu berasal. Dengan demikian, birokrasi publik dapat dikatakan akuntabel ketika mereka mewujudkan apa yang menjadi harapan publik (Pelayanan publik yang profesional dan dapat memberikan kepuasan publik).

Akuntabilitas yang rendah juga dapat disebabkan oleh lebarnya kesenjangan antara rumusan dan implementasi kebijakan. Literatur di negara-negara maju sudah sering menyoroti ketidaksesuaian antara rumusan kebijakan yang diambil oleh para pejabat publik dengan praktik pelaksanaannya. Miskipun kecenderungan yang sama terjadi di negara-negara berkembang bahkan dalam intensitas yang mungkin lebih parah, masalah serupa belum banyak dibahas. Yang lebih menyedihkan dan perlu mendapat perhatian lebih serius bagi para pembuat kebijakan di Indonesia yaitu, bahwa sebagian besar kebijakan publik yang dirumuskan itu belum benar-benar sesuai dengan kehendak rakyat. Karena berbagai macam bentuk kebijakan publik masih terpisah dari kehendah rakyat yang sebenarnya, maka mekanisme pelayanan publik juga masih jauh dari keinginan masyarakat. Selanjutnya, masalah yang mengakibatkan rendahnya

akuntabilitas aparat publik di dalam menyelenggarakan pelayanan publik adalah ketidakjelasan antara kekuasaan politik dan kekuasaan administratif atau manajerial.

Ferlie et al (1997:202-216) membedakan beberapa model akuntabilitas, yaitu: akuntabilitas ke atas (*accountability up-wards*), akuntabilitas kepada staff (*accountability to staff*), akuntabilitas ke bawah (*accountability downwards*), akuntabilitas yang berbasis pasar (*market-based forms of accountability*), dan akuntabilitas kepada diri sendiri (*self accountability*). Dua model akuntabilitas yang pertama sesungguhnya tidak banyak berbeda dengan konsep-konsep tentang kontrol, pengawasan atau pengendalian di dalam pemerintahan. Kemudian konsep *accountability downwards* terkait dengan konsep demokrasi partisipatif, bahwa aktivitas politik dan pelayanan publik harus memiliki kaitan yang erat dengan proses konsultatif dan kerjasama antara wakil rakyat dan masyarakat pada tingkat lokal (Desa). Sedangkan konsep *market-based forms of accountability* mengutamakan adanya kompetisi dan mekanisme pasar yang memungkinkan rakyat memiliki pilihan lebih banyak terhadap kualitas pelayanan yang dikehendakinya. Pemerintah harus mampu memperluas alternatif penyedia pelayanan publik serta menunjang informasi atau menetapkan standar yang dapat menjamin adanya akuntabilitas yang baik. Kemudian juga terdapat konsep *self accountability* yang pada dasarnya merupakan proses akuntabilitas internal yang sangat tergantung kepada penghayatan mengenai nilai-nilai moral atau etika para pejabat pemerintah

yang melaksanakan tugas pelayanan publik. (Kumorotomo, Dalam Buku Akuntabilitas Birokrasi Publik, 2013).

Akuntabilitas ialah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran keuangan mulai dari proses perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut. Oleh karena itu, dengan adanya akuntabilitas dalam pengelolaan Keuangan desa maka penyerapan anggaran dapat terjadi secara maksimal.

**Tabel 2.2**  
**Hubungan Antara Tujuan Dan Sarana Untuk Menjamin**  
**Akuntabilitas**

NO	Tujuan	Sarana
1	Legitimasi pembuat kebijakan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Konsitusi</li> <li>2. Sistem Pemilu daerah dan lembaga-lembaga perumus kebijakan</li> <li>3. Sistem perwakilan dalam birokrasi</li> <li>4. Legislasi</li> <li>5. Delegasi kewenangan formal</li> <li>6. Peraturan-peraturan teknis</li> </ol>
2	Perilaku moral	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nilai-Nilai sosial</li> <li>2. Konsep keadilan sosial dan kepentingan umum</li> <li>3. Nilai-nilai profesional</li> <li>4. Program-program pelatihan</li> </ol>
3	Responsivitas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Partisipasi dan konsultasi publik</li> <li>2. Debat publik</li> <li>3. Lembaga-lembaga advokasi</li> <li>4. Pertemuan umum</li> <li>5. Kebebasan berpendapat</li> </ol>
4	Keterbukaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Pembahasan di parlemen</li> </ol>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>7. Layanan informasi umum</li> <li>8. Kebebasan memperoleh informasi</li> <li>9. Dengar pendapat umum</li> <li>10. Laporan tahunan</li> </ul>
5	Penggunaan sumberdaya secara optimal	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Anggaran</li> <li>2. Prosedur keuangan</li> <li>3. Peraturan dan petunjuk teknis</li> <li>4. Pemeriksaan (<i>auditing</i>)</li> <li>5. Pertanyaan dan partisipasi publik</li> <li>6. Sistem perencanaan formal</li> </ul>
6	Perbaikan efesiensi dan efektivitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Sistem informasi</li> <li>2. Pemeriksaan penggunaan uang (<i>value for money</i>)</li> <li>3. Penetapan tujuan dan standar</li> <li>4. Petunjuk pelaksanaan program</li> <li>5. Hasil penilaian (<i>appraisal</i>)</li> <li>6. Umpan balik dari masyarakat</li> </ul>

**Sumber :** Haylar, 1991, yang dikutip Kumorotomo Dalam Buku Akuntabilitas Birokrasi Publik, 2013.

Selanjutnya kerangka pemikiran penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Variabel Bebas (*Independent Variabel*)

Variabel Bebas atau *independent* variabel adalah variabel yang mempengaruhi variabel terikat entah secara positif atau negatif (Sekaran, 2006), variabel bebas dalam penelitian ini sebagaimana di jelaskan oleh Dwiyanto dkk (2012) adalah

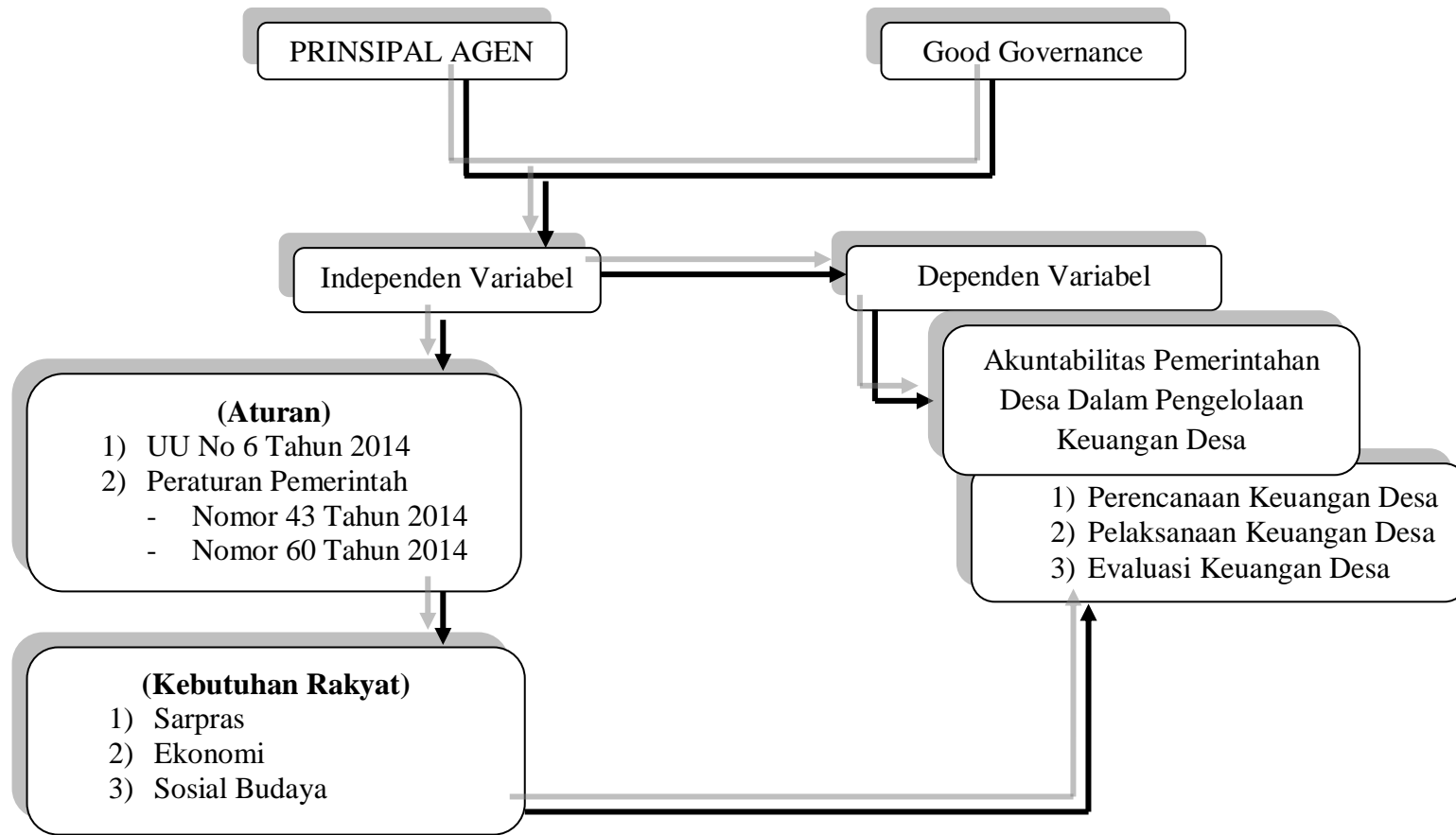
1. Aturan yang digunakan dalam pengelolaan keuangan desa. ( UU Desa dan Peraturan Pemerintah ).
2. Kebutuhan rakyat, misalkan saja sarpras, ekonomi, dan sosial budaya dari rakyat itu sendiri.

b. Variabel Terikat (*Dependent Variabel*)

Variabel terikat atau *dependent* variabel merupakan variabel yang dipengaruhi atau yang menjadi akibat karena adanya variabel bebas (Sekaran 2006), variabel terikat yang digunakan dalam penelitian ini adalah akuntabilitas pemerintahan desa dalam pengelolaan keuangan desa, terdiri dari perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban (Evaluasi) pengelolaan keuangan desa.

Selanjutnya Kerangka Pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan 2.6 KERANGKA PEMIKIRAN



Sumber: Penulis 2017

## II.6 Definisi Konseptual

Definisi ini merupakan penjelasan konsep (Variabel) dengan kata-kata atau istilah lain atau sinonimnya yang dianggap sudah dipahami oleh pembaca. Ada pendapat lain bahwa definisi ini adalah definisi berdasarkan kamus (Masyhuri dan Zainuddin, 2008). Definisi konseptual dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Akuntabilitas ialah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran keuangan mulai dari proses perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus benar-benar dapat di laporkan dan dipertanggungjawabkan kepada pemerintah yang lebih tinggi dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.
2. Keuangan desa merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan desa dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Adapun tujuan umum dari laporan keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, saldo anggran lebih dan perubahan keuangan yang terjadi pada pemerintahan desa. Secara Spesifik, tujuan laporan keuangan pemerintah desa adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas laporan ats sumber keuangan yang terpercaya.

## II.7 Definisi Operasional

Definisi ini merupakan penjelasan tentang bagaimana operasi atau kegiatan yang harus dilakukan untuk memperoleh data atau indikator yang menunjukkan indikator yang dimaksud. Dengan kata lain bagaimana menemukan dan mengukur variabel-variabel dari masalah atau obyek yang akan diteliti dialam empirik (Masyhuri dan Zainuddin, 2008). Definisi Operasional dalam penelitian ini adalah :

**Tabel 2.3**  
**Definisi Operasional**

No	Variabel	Dimensi	Indikator
1	Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Desa	Perencanaan (Partisipasi)	1. Terdapat pengumuman mengenai pengelolaan keuangan desa 2. Keterbukaan dalam rapat penting dimana masyarakat ikut memberikan pendapatnya
		Pelaksanaan (Responsif dan Efektif-efesien)	1. Terdapat sistem pemberian informasi kepada publik yang mudah dijangkau, bebas diperoleh 2. Keterbukaan informasi adanya sanksi yang ditetapkan atas kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan.
		Pertanggungjawaban (Transparansi dan Akuntabel)	1. Tersedianya laporan pertanggungjawaban yang tepat waktu untuk dilaporkan ke masyarakat atau pemerintah yang lebih tinggi.

<b>2</b>	<b>Principal Agen</b>	Monitoring	1. Pengawasan yang dilakukan prinsipal kepada Agen
		Bonting	1. Mengikat prinsipal dan agen agar berjalan dengan kepentingan yang sama
		Rencana Kerja	1. Jelasnya Program Kerja 2. Anggaran kerja sudah di rencanakan
		Pelaporan	1. Laporan selalu diberikan kepada <i>Prinsipal and Agen</i>

**Tabel 2.4**  
**Indikator Prinsip Akuntabilitas**

No	Indikator
<b>Tahap 1</b>	Pembuatan sebuah keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan
	Pembuatan keputusan sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku artinya sesuai dengan prinsip- prinsip administrasi yang benar maupun nilai-nilai yang berlaku di <i>stakeholders</i>
	Adanya kejelasan dari sasaran kebijakan yang diambil dan sudah sesuai dengan visi dan misi organisasi serta standar yang berlaku
	Adanya mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah terpenuhi, dengan konsekuensi mekanisme pertanggungjawaban jika standar tersebut tidak terpenuhi
	Konsistensi maupun kelayakan dari target operasional yang telah ditetapkan maupun prioritas dalam mencapai target tersebut.
<b>Tahap 2</b>	Penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan melalui media massa, media nirmassa, maupun media komunikasi personal
	Akurasi dan kelengkapan informasi yang berhubungan dengan cara-cara mencapai sasaran suatu program
	Akses publik pada informasi atas suatu keputusan setelah keputusan dibuat dan mekanisme pengaduan masyarakat
	Ketersediaan sistem informasi manajemen dan monitoring hasil yang telah dicapai oleh pemerintah

Sumber: Kumorotomo (2013)

Pada Tabel 2.4 Indikator Prinsip Akuntabilitas,  
Penulis Membagi Menjadi Dua Tahap yaitu Tahap  
Pertama pada indikator prinsip Akuntabilitas ini

membahas Proses Pembuatan sebuah keputusan dan pada tahap kedua pada indikator membahas Penyebarluasan Informasi mengenai keputusan. Alasan Penulis membagi menjadi Dua tahap dikarenakan agar mudah dipahami prinsip Akuntabilitas itu sendiri.