

**DISERTASI**

**MODEL AKUNTABILITAS PENGELOLAAN DANA DESA  
(STUDY KASUS DI DESA BULUSUKA KECAMATAN  
BONTORAMBA KABUPATEN JENEPONTO)**

*Management Accountability Model of Village Fund  
(Case study in Bulusuka Village Bontoramba District  
Jeneponto Regency)*

**NASIR  
E013171015**



**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINITRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**MODEL AKUNTABILITAS PENGELOLAAN DANA DESA  
(STUDY KASUS DI DESA BULUSUKA KECAMATAN  
BONTORAMBA KABUPATEN JENEPONTO)**

*Management Accountability Model of Village Fund  
(Case study in Bulusuka Village Bontoramba District  
Jeneponto Regency)*

**DISERTASI**

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi

Ilmu Administrasi Publik

Disusun dan Diajukan oleh

**N A S I R**

E013171015

Kepada

**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINITRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

## DISERTASI

### MODEL AKUNTABILITAS PENGELOLAAN DANA DESA (STUDI KASUS DI BULUSUKA KECAMATAN BONTORAMBA KABUPATEN JENEPONTO)

Disusun dan diajukan oleh:

**NASIR**

Nomor Pokok E013171015

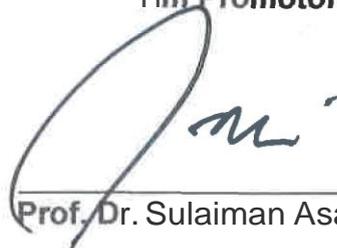
Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Disertasi

Pada tanggal 12 April 2021

dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui

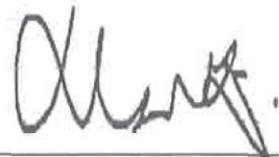
**Tim Promotor**



Prof. Dr. Sulaiman Asang, MS

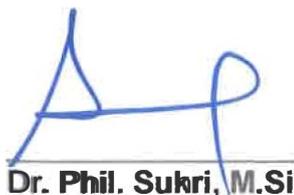


Prof. Dr. Hamsinah, M.Si  
Ko-promotor I



Dr. Muhammad Rusdi, M.Si  
Ko-promotor II

Plt. Ketua Program Studi  
Ilmu Administrasi Publik



**Dr. Phil. Sukri, M.Si**



Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

Prof. Dr. Armin, M.Si

## PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	Nasir
Nomor Mahasiswa	E013171015
Program Studi	ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 12 April 2021

Yang Menyatakan



**hfASIR**

## KATA PENGANTAR



Alhamdulillahirabbi'alamina tiada kata yang paling awal penulis ucapkan, selain puja dan puji syukur kehadiran Allah SWT. Shalawat dan Salam semoga tetap tercurahkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW, Kepada Keluarga, Sahabat-sahabat-Nya sekalian, dan para pendahulu muslim yang telah mendahului semoga mendapat nikmat dan rahmat disisi-Nya. Oleh karena atas rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Disertasi Penelitian dengan Judul "**Model Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa(Studi Kasus di Desa Bulusuka Kecamatan Bontoramba Kabupaten Jeneponto)**" Penulis Disertasi ini dimaksudkan untuk menyelesaikan Studi Pendidikan Program Pascasarjana pada Program Studi Ilmu Administrasi Publik sekaligus memenuhi syarat kelulusan program Doktor pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar.

Dengan mengucap mohon maaf yang sebesar-besarnya bagi pemerhati moral dan intelektual pada telah ini, Perkenankan penulis memberi penghargaan sedalam laut jiwa dalam seutas keikhlasan terhadap pihak-pihak yang telah memberikan sumbangsih kepada penulis selama menempuh Pendidikan Program Pascasarjana pada Universitas Hasanuddin Makassar sebagai kesempatan awal guna mengucapkan Terima Kasih.

Ucapan yang teristimewa dan tak terhapuskan penulis hanturkan kepada kedua Orang Tua tercinta, Ayahanda Sinai dan Ibundaku Sia untuk Do'a yang tak pernah usai, Kasih Sayang, Cinta dan Kesabaran serta Dorongan moral maupun materi yang engkau berikan kepada Putramu ini. Dengan segala keikhlasanmu, tiada kata yang terindah selain ucapkan Terimah Kasih yang dapat Putramu berikan. Semoga Allah SWT membuka jalan kemudahan bagimu, Baik didunia maupun diakhirat amiin.

Penulis juga menghanturkan ucapan Terima Kasih yang sama diiringi do'a kepada Allah SWT, Semoga Amal baktinya dapat diterima sepanjang hidup kepada : .

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA., selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Bapak Prof. Dr. Armin. M.Si., selaku dekan pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar.
3. Bapak Prof. Dr. Ir, Jamaluddin M.Sc., selaku Dekan sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.
4. Bapak Prof. Dr. Sulaiman Asang, MS., selaku Ketua Tim Promotor
5. Ibu Prof. Dr. Hamsinah M.Si, selaku Ko-Promotor I
6. Bapak Dr. Muhammad Rusdi M.Si., selaku Ko-Promotor II
7. Bapak Prof. Dr. Muh. Tahir Haning, M.Si, Dr. Ramli M.Si dan Dr. Muh. Nurdin Nara, M.Si selaku tim penguji internal dan Tim Penguji eksternal Prof. Dr. Muh. Basri M.Si untuk memberikan saran dalam penyempurnaan penulisan Disertasi ini.

8. Bapak Dr. Phil. Sukri M.Si Selaku Plt Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar
9. Seluruh Staf Pascasarjana yang telah memberikan pelayanan secara Administratif Universitas Hasanuddin Makassar
10. Bapak/Ibu Dosen Program Pascasarjana pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar
11. Tidak lupa juga terima kasih yang sebesar-besarnya kepada seluruh Keluarga Besar, Sahabat dan Teman-teman yang senantiasa memanjatkan doa, memberikan bantuan baik materi maupun dukungan.

Selain itu, Penulis juga mengucapkan permohonan maaf yang sedalam-dalamnya jika penulis telah banyak melakukan kesalahan, baik dalam bentuk ucapan atau perbuatan, semenjak penulis menginjakkan kaki di Universitas Hasanuddin Makassar.

Akhirnya Penulis berharap bahwa apa yang disajikan dalam pengembangan ilmu pengetahuan dapat kita pahami bersama-sama dan di implementasikan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan. Semoga kesemuanya ini dapat bernilai ibadah disisi-NYA, Aamiin.

Makassar 12 April 2021

Penulis

**NASIR**

## ABSTRAK

**Nasir. E013171015. Model Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa (studi kasus di Desa Bulusuka Kecamatan Bontoramba Kabupaten Jeneponto).** Dibimbing oleh Sulaiman Asang sebagai Promotor, Hamsinah sebagai Ko-Promotor I dan Muhammad Rusdi sebagai Ko-Promotor II.

Penelitian ini bertujuan untuk : 1) mendeskripsikan dan menganalisis akuntabilitas pengelolaan Dana Desa dilihat dari dimensi transparansi, kewajiban, pengendalian, tanggung jawab, dan responsivitas di Kabupaten Jeneponto kecamatan Bontoramba Desa Bulusuka; 2) Menganalisis faktor-faktor apa saja yang menghambat akuntabilitas pengelolaan dana desa dalam pembangunan di Kabupaten Jeneponto Kecamatan Bontoramba Desa Bulusuka; dan 3) mendeskripsikan model akuntabilitas pengelolaan Dana Desa yang akuntabel di Kabupaten Jeneponto Kecamatan Bontoramba Desa Bulusuka.

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif (bersifat fenomenologi), yang dilaksanakan pada September 2019 s/d Februari 2020 di Desa Bulusuka kecamatan Bontoramba Kabupaten Jeneponto Provinsi Sulawesi Selatan. Informan penelitian meliputi: internal pemerintah Desa, Camat Bontoramba, Tim Pendamping Desa (TPD), Akademis dan LSM. Data dikumpulkan melalui observasi, Wawancara dan Dokumenter, sedangkan analisis data dilakukan melalui pengumpulan data, reduksi, penyajian dan verifikasi/kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) Akuntabilitas pengelolaan Dana Desa dilihat dari dimensi transparansi, kewajiban, pengendalian, tanggung jawab, dan responsivitas sepenuhnya belum optimal dikelola secara akuntabel. Adanya pengelolaan dana desa secara akuntabilitas dan transparansi yakni melalui Musdus dan Musdes rancangan anggaran dan program pembangunan dan musyawarah realisasi anggaran dan realisasi program pembangunan dengan memasang Banner ditempat umum sebagai informasi, sehingga masyarakat mengetahui proses pengelolaan dana desa. 2) Faktor penghambat sumberdaya manusia, kemampuan manajemen pemerintah desa, terlambatnya pencairan anggaran dan partisipasi masyarakat, dalam pertanggungjawaban Anggaran Dana Desa baik secara teknis maupun administrasi belum optimal secara akuntabel, namun dalam hal pertanggungjawaban administrasi keuangan kompetensi sumber daya manusia pengelola merupakan kendala utama, sehingga masih memerlukan pendampingan guna penyesuaian perubahan aturan setiap tahun. 3) Model akuntabilitas ini berfokus pada peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui realisasi dana desa menjadi target utama infrastruktur, pemberdayaan dan pembinaan, sehingga ada perubahan tata kelola pemerintahan desa Bulusuka dari desa tertinggal menjadi desa berkembang, dan untuk menjalankan model akuntabilitas ini harus ditunjang dengan sumber daya manusia. Model akuntabilitas pengelolaan yang diberikan pada penelitian diharapkan menjadi petunjuk dari pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan dana desa secara baik, meskipun sejalan dengan perkembangan diperlukan revisi atau perbaikan-perbaikan dalam model pengelolaan.

Kata kunci: Akuntabilitas, pengelolaan, Dana Desa

## ABSTRACT

**Nasir. E013171015. *Accountability Model of Village Fund Management(Case study in Bulusuka Village Bontoramba District Jeneponto Regency).*** Supervised by Sulaiman Asang as Promoter, Hamsinah as Co-Promoter I and Muhammad Rusdi as Co-Promoter II.

This research aimed at 1) describing and analyzing the accountability of village fund management based on the dimensions of transparency, obligation, control, responsibility, and responsiveness in Jeneponto Regency Bontoramba district of Bulusuka Village; 2) Analyzing what factors hinder the accountability of village fund management in development in Jeneponto Regency Bontoramba District of Bulusuka Village, and 3) describing the accountability model of accountable village fund management in Jeneponto Regency Bontoramba District Bulusuka Village.

The research method used was descriptive research using a qualitative (phenomenological) approach, which was conducted from September 2019 to February 2020 in Bulusuka Village bontoramba district of Jeneponto Regency of South Sulawesi Province. Research informants included: internal village government, Bontoramba sub-district head, TPD, academics, and NGOs. Data collected were obtained through observation, interview, and documentary, while data analysis was performed through data collection, reduction, presentation, and verification/conclusion.

The research results indicated that: 1) The accountability of the Village Fund management based on the dimensions of transparency, obligation, control, responsibility, and responsiveness had not been optimally managed in an accountable manner. There was the management of village funds in an accountable and transparent manner, namely through Musdus and Musdes for budget design and development programs and deliberations for the realization of budget and development programs by installing Banner in public places as information, so that the community knew the process of managing village funds. Inhibiting factors for human resources, the ability of village government management, late disbursement of budgets, and community participation, in the accountability of the Village Fund Budget both technically and administratively were not yet accountable optimally, however, in terms of financial administrative accountability, competency in managing human resources was a major obstacle, so that it still required assistance to adjust changes to regulations every year. 3) This accountability model focused on improving community welfare through the realization of village funds as the main target for infrastructure, empowerment, and guidance, so that there was a change in the governance of Bulusuka village from an underdeveloped village to a developing village, and to carry out this accountability model had to be supported by human resources. The management accountability model given in the research was expected to be a guide for the implementation of accountability in the management of village funds properly, although in line with developments it required revisions or improvements in the management model.

**Keywords:** Accountability, management, Village Fund

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
PRAKATA .....	iii
ABSTRAK .....	v
DAFTAR ISI .....	vi
DAFTAR TABEL .....	viii
DAFTAR GAMBAR .....	ix
DAFTAR LAMPIRAN .....	x
BAB I    PENDAHULUAN.....	1
A. LatarBelakang.....	1
B. Rumusan Masalah .....	22
C. TujuanPenelitian .....	22
D. Manfaat Penelitian .....	23
BAB II    TINJAUAN PUSTAKA.....	25
A. Akuntabilitas Dalam Paradigma Administrasi Publik.....	25
B. Konsep Dasar Akuntabilitas.....	29
C. Model Akuntabilitas.....	54
1.2. Konsep Kebijakan Akuntabilitas Publik .....	57
2.2. Proses Penggunaan Anggaran Dana Desa .....	77
1. Anggaran Pembangunan Desa .....	77
2. Fungsi Anggaran Dana Desa .....	82
3.2. Organisasi New Public Management .....	84
4.2. Kebijakan Pembangunan .....	94
5.2. Kebijakan Tentang Akuntabilitas Dalam Pengelolaan	
Keuangan Desa Tahun Anggaran 2015-2019.....	130
D. Kerangka Pikir Penelitian.....	133
E. Penelitian Terdahulu .....	136

BAB III	METODE PENELITIAN .....	143
	A. Pendekatan Penelitian .....	143
	B. Lokasi dan Waktu Penelitian.....	144
	C. Fokus Penelitian .....	145
	D. Informan Penelitian.....	145
	E. Teknik Pengumpulan Data.....	146
	F. Teknik Analisis Data .....	147
BAB IV	GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN.....	150
	A. Keadaan Geografis .....	150
	B. Kondisi Tempat Penelitian Desa Bulusuka .....	152
	C. Administrasi Desa.....	153
	D. Jumlah Penduduk Desa.....	154
	E. Struktur Organisasi Pemerintahan .....	155
	F. Sejarah Perkembangan Desa Bulusuka .....	157
	G. Pelaksanaan Pemerintahan Desa .....	163
	H. Pengawasan Penggunaan Dana Desa .....	175
	I. Perencanaan Program PembangunanDesa .....	177
BAB V	HASIL PENELITIAN.....	181
	A. Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa.....	181
	B. Faktor Penghambat Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa .....	205
	C. Model Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa.....	209
BAB VI	PEMBAHASAN .....	273
	A. Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa.....	273
	B. Penghambat Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa .....	280
	C. Model Pengelolaan Dana Desa .....	285
	D. Proposisi .....	289
	E. Temuan Penelitian .....	290
BAB VII	KESIMPULAN DAN SARAN .....	293
	A. Kesimpulan .....	293
	B. Implikasi.....	295
	C. Saran .....	296
	DAFTAR PUSTAKA.....	298
	LAMPIRAN	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	Matriks Perbedaan dan Relevansi Penelitian terdahulu	137
Tabel 2	Data Jumlah Penduduk Desa Bulusuka Pada Tahun 2019 .....	154
Tabel3	Periode kepemimpinan Desa Bulusuka berdasarkan sejarah .....	157
Tabel4	Sarana dan Prasarana Desa Bulusuka .....	163
Tabel5	Perbandingan Tingkat Kesejahteraan Masyarakat Desa Sebelum Dan Sesudah Dana Desa .....	226
Tabel6	Anggaran DANA DESA TAHUN 2015.....	251
Tabel7	Anggaran DANA DESA TAHUN 2016.....	256
Tabel8	Anggaran DANA DESA TAHUN 2017.....	259
Tabel 9	Anggaran DANA DESA TAHUN 2018.....	267

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Siklus pengelolaan keuangan Desa (menurut Budi Winarno (2008:94) .....	78
Gambar 2	Kerangka Pikir Penelitian .....	135
Gambar 3	Siklus analisis data penelitian kualitatif (Hurberman dan Milles 1992).....	148
Gambar 4	Peta lokasi Desa Bulusuka.....	153
Gambar 5	Struktur Organisasi Desa Bulusuka .....	155
Gambar 6	Keterkaitan perencanaan dan penganggaran .....	199
Gambar 7	Struktur APBD Desa Bulusuka Kec. Bontoramba, Kab. Jeneponto .....	202
Gambar 8	Diagram Transparansi Dana Desa Bulusuka.....	210
Gambar 9	Model Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa.....	215
Gambar 10	Existing Model Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa	287
Gambar 11	Rekomendasi Model Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa Bulusuka.....	290

## DAFTAR GAMBAR

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Penerapan Akuntabilitas sangat penting terhadap organisasi atau pemerintahan desa untuk mengelola keuangan dalam melaksanakan program pembangunan desa, sehingga pengelolaannya transparan dan akuntabel dan masyarakat desa hidup dengan sejahtera. Oleh karena itu Pemerintah dan Masyarakat percaya pada pemerintah Desa untuk mengelola Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang sesuai dengan amanah UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, untuk pembangunan infrastruktur, pembinaan masyarakat dan, pemberdayaan masyarakat dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa.

Kemudian Dana Desa ini mulai terealisasi pada tahun 2015 dengan tujuan untuk pembangunan Desa, masyarakat desa mulai senang dengan adanya anggaran Dana Desa dari pusat, karena semua kebutuhan masyarakat petani di Desa akan terlaksana dengan adanya dana desa. Dan masyarakat hanya berharap pada pemerintah desa agar pengelolaan Dana Desa dapat dilaksanakan sesuai dengan amanah pemerintah pusat dan masyarakat desa agar tidak akan menimbulkan masalah tentang penyalagunaan Dana Desa di Pemerintahan Desa dan kerugian Negara.

Dana Desa memang harus dikelola secara akuntabel dan

transparansi agar tidak menimbulkan kecurigaan masyarakat desa terhadap Pemerintah Desa yang mengelola Dana Desa, sehingga masyarakat desa dapat menikmati hasil penggunaan dana desa yang dikelola secara akuntabel dan transparansi. Masyarakat desa memang sangat membutuhkan pembangunan infrastruktur, pemberdayaan dan pembinaan masyarakat karena masyarakat desa juga berhak mendapatkan perhatian dari pemerintah pusat, karena Desa merupakan entitas penting dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberadaan desa telah ada sejak sebelum Indonesia di proklamasikan pada 17 Agustus 1945. Desa pada masa lalu merupakan komunitas social dan merupakan pemerintahan asli bangsa Indonesia yang keberadaannya telah ada jauh sebelum Indonesia berdiri. Bahkan, terbentuknya Indonesia mulai dari pedesaan. Fakta menunjukkan bahwa sebagian besar wilayah Indonesia adalah pedesaan. Jika jumlah kota dan desa dibandingkan, perbandingannya lebih besar jumlah desa, dibanding dengan kota.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Tahun 2016 tercatat jumlah kabupaten sebanyak 415, jumlah kota sebanyak 93, sementara jumlah desa tercatat sebanyak 82.030. Dari data tersebut, jumlah desa jauh lebih banyak dibandingkan dengan jumlah kabupaten atau kota. Akan tetapi, dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan, eksistensi desa belum mendapatkan perhatian secara optimal berdasarkan peraturan perundang-undangan. Desa selalu dipandang sebagai objek

pembangunan yang hanya mengandalkan sisa anggaran pembangunan daerah kabupaten.

Konsentrasi pembangunan yang selama ini terpusat dikota-kota, karena pembangunan terkonsentrasi di kota, menyebabkan desa pun terabaikan dan tidak ada kemajuan di desa. Akibatnya ribuan desa menjadi desa tertinggal. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa merupakan sebuah capaian besar dalam proses berbangsa dan kenegaraan Indonesia. Undang-undang ini memberikan arah yang benar bagi proses pembangunan di Indonesia dan menjadi harapan besar bagi masyarakat Desa.

Pemerintah pusat dan daerah memberikan banyak peluang para kepala desa, untuk melakukan perubahan pembangunan pedesaan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi lokal dan nasional menuju yang lebih berorientasi pada pemerataan pembangunan secara lebih Adil dan Makmur bagi seluruh rakyat pedesaan. Menggerakkan masyarakat atas dasar mobilitas bukan partisipasi. Menyelenggarakan administrasi desa yang tidak tersedia sumber daya manusia yang cakap dan terampil sehingga terkesan tidak berfungsi dan kurang peranannya. Pembangunan desa tidak mengindahkan adat setempat dan di anggap sebagai proyek pemerintah.

Di Indonesia konsep akuntabilitas bukanlah merupakan hal yang baru, segenap instansi dan lembaga pemerintah telah menekankan aspek ini dalam menjalankan fungsi-fungsi administrative pemerintahan.

Fenomena ini semakin menguat terutama merupakan imbas dari menguatnya tuntutan masyarakat pada masa reformasi yang bergulir di tahun 1998. Tuntutan ini lahir sebagai akibat dari masa orde baru sebelumnya, konsep akuntabilitas tidak mampu diterapkan secara konsisten pada setiap lini pemerintahan. Sehingga birokrasi menjadi lemah dalam menjalankan fungsinya dan memicu munculnya berbagai penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan keuangan dan administrasi negara di Indonesia.

Era reformasi melahirkan harapan baru bagi masyarakat dan bangsa Indonesia untuk mengimplementasikan akuntabilitas pada berbagai aspek kehidupan. Kondisi ini didukung dengan tuntutan dari negara-negara pemberi bantuan dan hibah dengan menekan pemerintah Indonesia untuk membenahi birokrasi dan administrasi demi terwujudnya good governance. Hal ini tergambar jelas dalam prinsip-prinsip good governance yang harus ditumbuh kembangkan yaitu partisipasi, transparansi, ketaatan hukum, responsif, berorientasi kesepakatan, kesetaraan, efektif dan efisien, akuntabilitas dan visi stratejik.

Wujud lain dari implementasi akuntabilitas di Indonesia dapat dilihat dari dikeluarkannya UU No 28 tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, yang menguraikan tentang asas akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara dan pengelolaan pemerintahan. Akuntabilitas berhubungan erat dengan instrumen yang dijadikan sebagai kegiatan kontrol terutama dalam pencapaian sasaran

atau penyelesaian target program yang ditetapkan pada pelayanan publik dan menyampaikannya secara terbuka kepada para pemangku kepentingan melalui media tertentu. Pada intinya aspek penting yang terkandung dalam pengertian tentang akuntabilitas adalah bahwa publik atau masyarakat mempunyai hak untuk mengetahui kebijakan-kebijakan atau tindakan- tindakan yang dilakukan oleh pihak yang mereka beri kepercayaan.

Deklarasi Tokyo (1985) memberikan pengertian mengenai akuntabilitas sebagai kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial dan program. Senada dengan Deklarasi Tokyo (1985), LAN RI dan BPKP (2001) menerangkan tentang akuntabilitas sebagai kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/pimpinan suatu unit organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau yang berwenang meminta pertanggungjawaban.

Ini berarti akuntabilitas sebagai wujud pertanggungjawaban memiliki keterkaitan erat dengan pelaksanaan penilaian / evaluasi terhadap penggunaan wewenang. Tujuan utama dari reformasi sektor publik (reformasi administrasi publik) di Indonesia adalah terwujudnya akuntabilitas, namun untuk mewujudkan akuntabilitas ini tidak mudah karena begitu kompleksnya permasalahan-permasalahan yang dihadapi.

Tuntutan-tuntutan akuntabilitas publik ini mengharuskan lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horizontal bukan hanya pertanggungjawaban secara vertikal saja.

Reformasi pemerintahan desa akan terlihat dengan jelas hubungan yang harmonis masyarakat desa dengan pemerintah desa, sehingga pemerintah desa dalam segala keputusannya dan tindakannya selalu mengutamakan kepentingan dan aspirasi masyarakat desa tanpa melupakan kepentingan Negara kesatuan RI dalam rangka persatuan dan kesatuan bangsa (Bhinneka Tunggal Ika). Di samping itu masyarakat desa wajib mendukung pemerintahannya dengan menaati keputusan-keputusan serta menaati tindakan-tindakannya yang demokratis dan sekaligus dapat pula mengoreksi tindakan-tindakan yang merugikan masyarakat desa. Untuk melakukan desa mandiri, maka segenap potensi desa baik berupa kelembagaan, sumber daya alam dan sumber daya manusia harus dapat dioptimalkan. Potensi alam yang besar dan bernilai tidak akan bertahan lama/langgeng apabila tidak dikelola dan dimanfaatkan secara baik dan benar adalah pengelolaan yang berprinsip pada pembangunan pedesaan yang berkesinambungan dan kelestarian lingkungan.

Untuk mempercepat ketertinggalan pembangunan pedesaan, pemerintah desa wajib melaksanakan akuntabilitas dalam penggunaan Dana Desa dan tingkatkan kualitas sumber daya manusia, dengan

pendekatan yang dapat mewadahi seluruh komponen sumber daya manusia dengan kualitas yang ada yang mampu ikut serta/berpartisipasi. Selain itu dalam proses menuju desa yang sukses, efektivitas Dana Desa dalam pembangunan pedesaan dengan berbasis kemasyarakatan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat desa. Potensi lain yang perlu dikembangkan dan diberdayakan adalah kelembagaan. Kelembagaan yang ada di desa tidak perlu diseragamkan pada setiap desa. Suatu hal yang penting bahwa lembaga social merupakan wadah aspirasi masyarakat yang menjadi pendorong dinamika masyarakat desa.

Lembaga-lembaga social yang diharapkan tumbuh dan berakar dari bawah dan berkembang sesuai dengan budaya adat istiadat setempat termasuk didalamnya bagaimana mengelola lembaga-lembaga desa (*grassroots*). Dengan demikian, penguatan kelembagaan dan Dana Desa sangat menentukan untuk menuju pembangunan pedesaan yang berhasil dan sukses, aman dan damai. Dan kemudian dalam system social kemasyarakatan di Indonesia, desa paling terpenting untuk mencapai cita-cita dasar berbangsa dan bernegara.

Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah dapat dipandang sebagai langkah strategis dalam dua hal (Mardiasmo, 2002). *Pertama*, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan,

ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumberdaya manusia. *Kedua*, otonomi Daerah dan Desentralisasi merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah. Menurut Yansen TP (2014:52-53) Berpendapat bahwa kedudukan desa harus dipertegas sebagai daerah otonom. Jangan sampai terdapat tafsir yang berbeda-beda dalam pelaksanaannya. Jangan sampai aturan berganti tapi perilaku sama saja seperti sebelumnya.

Dalam undang-undang ini disebutkan, bahwa pemerintah desa adalah penyelenggara urusan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pelaku pembinaan kemasyarakatan desa, dan pelaku pemberdayaan terhadap masyarakat desa berdasarkan Pancasila, undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika serta kepentingan masyarakat desa.

Desa merupakan lembaga pemerintahan yang wajib mendapatkan perhatian dari pemerintah pusat/Negara dari birokrasi Negara di semua level (the bureaucracies) maupun tokoh warga desa dan lembaga hukum, oleh karena itu para kepala desa yang berada di kecamatan Bontoramba, mereka harus memiliki kemampuan dan keahlian dalam administrasi dalam mengefektivaskan anggaran dana desa (DD), untuk dalam pembangunan yang telah dinantikan oleh rakyat/masyarakat, sehingga

anggaran dana desa sangat efektifitas untuk mencapai tujuan kebutuhan dan keinginan oleh masyarakat.

Dan apa masyarakat dan warga desa Bulusuka di kecamatan Bontoramba Kabupaten Jeneponto mengetahui adanya Dana Desa dan Alokasi Dana Desa, sebagai anggaran yang digunakan dalam pembangunan desa? Namun apa akuntabilitas diterapkan dalam penggunaan Dana Desa dalam pembangunan desa, dan kemudian masyarakat melihat sesuai dengan kenyataan bahwa setiap tahun diadakan musyawarah desa untuk merencanakan program kebutuhan masyarakat desa dan setiap tahun keluar Dana Desa dan dana desa yang digunakan untuk program pembangunan yang sangat di butuhkan oleh masyarakat desa di Jeneponto, tetapi program pembangunan yang telah dimusyawarkan terlaksana secara akuntabel dan ada pengawasan secara akuntabel dalam penggunaan dana desa pembangunan yang kelihatan nampak. Apa mereka tidak melaksanakan perencanaan anggaran yang di gunakan untuk menjalankan program pembangunan desa melalui Dana Desa, sehingga tidak ada hasil pembangunan melalui alokasi dana desa. Dan selanjutnya apa badan permusyawaratan desa terlibat dalam pengawasan Dana Desa dan Dana Desa untuk dalam pelaksanaan pembangunan desa di Kecamatan Bontoramba Kabupaten Jeneponto.

Apakah kepala Desa Bulusuka di Kecamatan Bontoramba Kabupaten Jeneponto melaksanakan kebijakan tentang akuntabilitas dan

transparansi, jujur dan adil terhadap masyarakat dan warga desa? Dan apa masyarakat dilibatkan musyawarah dalam penyusunan anggaran dan pelaksanaan program pembangunan dan bertanya tentang sumber dan penggunaan Dana Desa, terhadap para kepala desa masing-masing tentang tujuan anggaran dana desa digunakan untuk kebutuhan pembangunan desa. Dan apa mereka merasa terwakilkan oleh Badan permusyawaratan desa (BPD) sebagai lembaga yang melaksanakan peran dan fungsi sebagai pengawas dan anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokrasi. Apa pemerintah desa saling berhubungan dengan masyarakat/ warga desa, dan mereka terbuka pada kepala desa masing-masing. Dan apakah Organisasi desa transparansi dalam pengelolaan dan pelaksanaan program tentang Dana Desa, yang digunakan untuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa?

Terbentuknya pemerintahan desa itu karena adanya rakyat/ masyarakat desa yang mendukung dan memilihnya sebagai pemerintah desa/ kepala desa. Walaupun mereka masyarakat memilihnya secara Demokrasi, namun mereka harus memiliki nilai kesadaran dan memiliki pandangan kedepan secara ilmiah dalam memilih pemimpin, bukan melihat dari segi transaksional dan popularitas kekayaan harta dan kebangsawanan. Tetapi masyarakat harus memilih pemimpin yang berpihak pada kebutuhan dan keinginan warga desa, kemudian yang memiliki mental kepemimpinan, mental pelayan, mental keberanian dalam

pengambilan keputusan, dan wajib memiliki 3 (tiga) sifat antara lain: 1. Sifat kekeluargaan; 2. Sifat musyawarah, dan 3. Sifat kegotongroyongan dalam membangun desa. Sehingga kehidupan sosial masyarakat desa menjadi aman dan sejahtera, dan apabila Dana Desa (DD), sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat desa.

Efektifnya Dana Desa dalam pembangunan desa, maka harus ada pengawasan mulai dari tingkat Kabupaten, Kecamatan, dan tokoh masyarakat desa. Menurut HAW. Widjaja (2008) Masyarakat desa tidak dapat memberdayakan dirinya dan bahkan semakin lama semakin lemah dan tidak berdaya. Keadaan seperti ini tidak dapat dibiarkan begitu saja. Roda berputar, zaman berubah, orde baru berlalu, era reformasi bergulir, aspirasi masyarakat pun mengalir. Reformasi pemerintahan desa bermaksud memperbaharui dan memperkuat unsur-unsur demokrasi dalam bentuk dan susunan pemerintahan desa.

Untuk meningkatkan pembangunan Desa yang ada di Indonesia, maka harus di mulai dari level Pemerintahan di tingkat paling bawah yaitu Desa. Pembangunan Desa didasarkan pada kinerja ketiga instansi yaitu, Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat. Oleh karena itu dengan adanya dana desa yang diluncurkan oleh pemerintah yang sesuai dengan perintah UU Desa nomor 6 tahun 2014, untuk digunakan dalam penyelenggaraan program pembangunan desa di seluruh desa yang ada di Indonesia dengan jumlah 74.754 Desa.

Kemudian sumber dana desa di ambil dari APBN dan pemerintah mengeluarkan dana desa tiap tahun senilai satu milyar lebih setiap desa yang ada di Indonesia, dan jumlah desa sebanyak 74.754 desa dan 8.430 kelurahan, jumlah keseluruhan desa/kelurahan 83.184 di Indonesia, dan Provinsi Sulawesi selatan 3.047 Desa/kelurahan, kemudian sedangkan di Kabupaten Jeneponto 113 desa dan kelurahan

Mengimplementasikan konsep *New Public Management* secara mengglobal di dunia sebagai perwujudan pergeseran terhadap system manajemen tradisional yang kaku, birokratis, dan hierarkis menjadi model manajemen sector public yang fleksibel dan dipandang sebagai modernisasi atau reformasi manajemen dan administrasi public, depolitisasi kekuasaan, atau desentralisasi wewenang yang mendorong demokrasi. Adanya perubahan tersebut juga telah mengubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dengan masyarakat (Hughes, 1998).

*Paradigma reinventing government oleh Osborne dan Plastrik (2000) dalam buku -Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government", yang diartikan sebagai cara memangkas birokrasi dengan lima strategi menuju pemerintahan wirausaha yakni: (1) Core Strategy (Strategi inti). Menata kembali secara jelas adanya tujuan, peran, dan arah organisasi (2) Consequence Strategy (Strategi konsekuensi), Strategi yang mendorong —persaingan sehat" guna meningkatkan motivasi dan kinerja pegawai, melalui penerapan Reward*

*and Punishment* dengan memperhitungkan resiko ekonomi dan pemberian penghargaan. (3) *Costumer Strategy* (Strategi pelanggan). Memusatkan perhatian untuk bertanggung jawab kepada pelanggan. Organisasi harus menang dalam persaingan dan memberikan kepastian mutu bagi pelanggan. (4) *Control Strategy* (Strategi kendali).

Merubah lokasi dan bentuk kendali dalam organisasi. Kendali dialihkan pada lapisan organisasi paling bawah yaitu pelaksana atau masyarakat. Kendali organisasi dibentuk berdasarkan visi dan misi yang telah ditentukan. Dengan demikian terjadi proses pemberdayaan organisasi, pegawai dan masyarakat. (5) *Culture Strategy* (Strategi budaya). Merubah budaya Kerja organisasi yang terdiri dari unsur-unsur kebiasaan, emosi dan psikologi, sehingga pandangan masyarakat terhadap budaya organisasi public ini berubah (tidak lagi memandang rendah).

Dipilihnya Kepala Desa dan semua elemen yang terlibat di lingkungan desa sebagai informan dan lokus di Desa Bulusuka Kecamatan Bontoramba Kabupaten Jeneponto dan melihat pelaksanaan akuntabilitas dalam pengelolaan Dana Desa yang sesuai dengan amanah UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desa sebagai alat dasar perspektif analitis bukanlah tanpa alasan. Berbagai problem teoritis (*theoretical problem*) dan problem di lapangan (*empirical problem*) melingkupinya. Hal ini seperti dilihat, bahwa kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang bertujuan untuk memberikan kesejahteraan masyarakat daerah belum

juga benar-benar dapat diwujudkan. Para kepala Desa menjadi pelaksana organisasi Pemerintahan Desa karena melalui desentralisasi fiskal, memungkinkan bagi daerah untuk mengelola Dana Desa dan keuangannya secara mandiri.

Oleh karena itu, dapat dipastikan bahwa buruknya kinerja akuntabilitas para Kepala Desa sangat mempengaruhi kualitas capaian tujuan desentralisasi daerah dan pencapaian *good governance* yang menjadi cita-cita reformasi selama ini. Berkaitan dengan itu, diperlukan sebuah upaya tidak hanya dari sisi teori dan praktik melainkan juga perubahan paradigma pengukuran kinerja pemerintah Desa agar sesuai dengan karakter *good governance* itu sendiri.

Dikatakan demikian karena pada dasarnya, karakteristik dari *good governance* adalah pemerintah yang karakteristik yang diakui dan memiliki legitimasi dari masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Pedesaan. Dengan demikian, efektifitasnya harus diukur berdasarkan sejauh mana kemampuan pemerintah Desa dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan, sehingga sistem manajemen kinerja pemerintahan Desa harus berfokus pada masyarakat pedesaan sehingga pemerintah Desa di Jeneponto mampu memandirikan Pedesaannya dalam era desentralisasi dan otonomi daerah seperti sekarang ini.

Menurut Gaspersz (2005), konsep manajemen yang berfokus masyarakat ini membutuhkan paradigma baru yang harus dipahami dan

dilaksanakan, serta harus menghilangkan paradigma lama yang masih banyak dianut oleh aparaturnya pemerintah di Indonesia saat ini.

Perspektif baru yang dimaksud adalah; (1) Pemerintah Desa harus bekerjasama dengan elemen-elemen utama dalam masyarakat untuk menjalankan visi, misi, dan tujuan bersama untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Pedesaan, yang kemudian dilaksanakan oleh Warga masyarakat Desa dengan pengarahan dan bimbingan Pemerintah Desa, (2) Pemerintah Desa harus memberdayakan masyarakat untuk mengambil alih tanggung jawab, misal: keamanan dan kebersihan lingkungan, dan lain-lain, (3) Pemerintah Desa harus menumbuhkan semangat kompetisi yang sehat di segala bidang kehidupan, (4) Pemerintah Desa harus menumbuhkan kreativitas aparat bawahannya dengan tetap melakukan pengarahan dan bimbingan untuk menuju tujuan bersama, (5) Pemerintah Desa harus berorientasi pada manfaat proyek-proyek pembangunan untuk mencapai tujuan bersama, (6) Pemerintah Desa harus berorientasi pada kepuasan masyarakat.

Karakteristik kedua, adalah akuntabilitas pemerintah yang baik, seperti tertuang dalam penjelasan UU No. 28 tahun 1999, tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, kemudian diaplikasikan lewat Inpres No. 7 tahun 1999, yang mewajibkan setiap penyelenggara negara bertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok, fungsi dan kewenangannya dalam bentuk laporan akuntabilitas kinerja. Laporan akuntabilitas merupakan

bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat yang telah memberikan mandat untuk menjalankan roda pemerintahan. Laporan akuntabilitas yang diberikan harus menggambarkan pelaksanaan kinerja pemerintah yang berfokus masyarakat selama periode yang telah ditentukan serta nantinya dapat dipertanggungjawabkan oleh seorang Kepala Daerah/Pimpinan Instansi sebagai hasil pelaksanaan kinerja organisasi. Dengan demikian, model akuntabilitas kinerja dalam UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desamenjadi relevan dan penting untuk dijadikan tolak ukur dalam melakukan pengukuran kinerja pemerintah (termasuk dalam hal ini Para Kepala Desa di Kabupaten Jeneponto).

Pemerintahan Desa merupakan lembaga perpanjangan pemerintah pusat memiliki peran yang strategis dalam pengaturan masyarakat desa/kelurahan dan keberhasilan pembangunan nasional. Karena perannya yang besar, maka perlu adanya Peraturan-peraturan atau Undang-Undang yang berkaitan dengan pemerintahan desa yang mengatur tentang pemerintahan desa, sehingga roda pemerintahan berjalan dengan optimal.

Pemerintah desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa, yakni terdiri atas sekretaris desa dan perangkat lainnya. Sejak diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia, desa telah memiliki kewenangan sendiri untuk mengatur seluruh tatanan lembaga di desa, termasuk menyusun anggaran ataupun menyusun keuangan desa sendiri. Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan

desa didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa), bantuan pemerintah pusat dan bantuan pemerintah daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari APBD. Di Kabupaten Jeneponto Kecamatan Bontoramba memiliki 11 desa dan setiap satu desa mendapat dana desa sebesar satu miliar lebih, sumbernya dari APBN untuk penggunaan pembangunan desa dan peningkatan kesejahteraan warga desa.

Pengesahan Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 di antaranya membahas tentang Keuangan dan Aset Desa. Dalam hal ini, kebijakan anggaran untuk desa paling sedikit 10% dari pajak dan retribusi daerah. Sejak diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia, desa telah memiliki kewenangan sendiri untuk mengatur seluruh tatanan di desa, termasuk menyusun anggaran ataupun menyusun keuangan desa sendiri. Oleh karena itu dalam hal ini kepala desa memiliki peranan penting dalam penyusunan atau lebih tepatnya dalam pengelolaan Dana Desa tersebut. Desa yang mendapatkan Dana Desa dari Pemerintah Daerah memiliki peran yang cukup besar untuk melaksanakan pengelolaan dana desa. Dana Desa di tujukan kepada desa-desa sebagai penunjang untuk melaksanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dari masing-masing Desa. Dan di Kecamatan Bontoramba Kabupaten Jeneponto terdapat 11 desa yang mengelola dana desa untuk pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa.

Ada pun besaran nilai dana desa yang diterima setiap desa di

Kecamatan Bontoramba Kabupaten Jeneponto Tahun anggaran 2019 antara lain: Desa Bulusuka Rp.1.531.509.000, Desa Datara Rp.1.399.237.000, Desa Lentu Rp. 1.312.743.000, Desa Maero Rp. 1.291.527.000, Desa Kareloe Rp. 1.651.463.000, Desa Balumbungang Rp. 1.293.974.000, Desa Baraya Rp. 1.546.489.000, Desa Bangkalaloe Rp.1.282.128.000, Desa Batujala Rp.1.604.453.000. kemudian keuangan desa ini untuk pembangunan desa, tapi dalam pelaksanaan pengelolaan belum optimal secara akuntabel dan transparansi terhadap masyarakat desa dan pemerintah daerah. Karena tidak sesuai besaran dana dan hasil pembangunan desa seperti pembangunan inprastruktur, pemberdayaan masyarakat dan pembinaan masyarakat dan masih terlihat kekurangan pasilitas warga desa, dan lemahnya pengawasan BPD desa dan pendamping desa.

Berdasarkan Undang- undang Nomor 06 tahun 2014 tentang Desa yang dimaksud Desa adalah Kesatuan masyarakat Hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Undang-undang Dasar 1945. Desa Bulusuka yang kondisi letak Desanya sebagian besar Perkebunan Dan Persawahan membentang dari arah Utara ke Selatan. Lokasi Irigasi kebanyakan belum permanen, sehingga pada saat musim kemarau air menjadi sangat sulit. Tidak banyak sumber daya alam yang potensial.

Perkebunan Dan Persawahan di Desa Bulusuka 65 % dari Luas Desa yang mencapai hampir 2000 hektar lebih. Pendapatan Asli Desa masih rendah, Operasional Pemerintah Desa Bulusuka adalah dari hasil Swadaya Masyarakat serta dari sumbangan pengusaha yang ada di Desa Bulusuka, semangat gotong royong tetap tumbuh dan berkembang dalam setiap kegiatan Pembangunan di Desa Bulusuka. Kegiatan Pemerintahan Desa berjalan dengan baik dan sesuai dengan Anggaran yang telah tertuang dalam APBDes.

Dengan dibentuknya Badan Perwakilan Desa (BPD) pada Tahun 2001 yang kemudian diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) pada tahun 2006 merupakan langkah awal dalam mewujudkan demokrasi dalam pelaksanaan kegiatan Pemerintahan Desa di bidang Pemerintahan, Pembangunan dan Kemasyarakatan, di mana BPD berfungsi sebagai lembaga yang berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Berdasarkan latar belakang di atas menunjukkan fenomena sangat actual yang perlu diketahui oleh lembaga pemerintahan dan organisasi lainnya karena adanya pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan dana dipemerintahan desa antara lain: 1) Adanya papan atau baliho akuntabilitas dan transparansi pengelolaan anggaran dana desa, 2) Adanya terlihat baliho informasi pengelolaan dana desa secara akuntabel, 3) Adanya papan informasi program pembangunan desa secara

akuntabel. Karena peneliti tidak pernah melihat baliho tentang informasi anggaran dan program kerja pemerintah Daerah kabupaten, Provinsi maupun pemerintahan pusat, tetapi kenapa ada dipemerintahan desa pada hal sumber anggaran sama dari APBN.

Dalam penelitian tentang akuntabilitas pengelolaan Dana Desa merekomendasi penelitian ini antara lain: yaitu Penerapan kebijakan akuntabilitas dengan memasang papan informasi dan baliho tentang anggaran dan program pembangunan Desa dipemerintahan desa, dan bisa diterapkandi pemerintahan daerah dan pusat, agar tidak terjadi korupsi dan tidak merugikan keuangan negara.

Ada beberapa alasan mengapa penelitian ini sangat penting; (1) Pemerintah Desamenerapkan Akuntabilitas dalam pengelolaan Dana Desa dengan memasang papan informasi dam baliho di tempat umum, sehingga kurang muncul kritik dan komplain masyarakat desa, karena dana desa dikelola secara efisien dan efektif dalam pengelolaan Dana Desa diKecamatan Bontoramba Kabupaten Jenepontodi Desa Bulusuka; (2) masih ada faktor penghambat akuntabilitas dalam pengelolaan dana desa, dan kurangnya factor pendukung secara akuntabilitas dalam perencanaan pelaksanaan pembangunan Desa, di Desa Bulusuka Kecamatan Bontoramba Kabupaten Jeneponto. Salah satu aspek yang sangat menentukan akuntabilitas pengelolaan dana desa adalah aspek implementasi kebijakan akuntabilitas yang mempengaruhi baik dan buruknya pelaksanaan akuntabilitas pemerintah Desa; (3) Pemerintah

Desa masih menonjol keberpihakan terhadap pendukungnya untuk memberikan suatu bantuan kepada masyarakat di Kecamatan Bontoramba Kabupaten Jenepontodi Desa Bulusuka. Oleh karena itu, ekspektasi pemerintah desa terhadap pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan dana desa, para kepala desa SDM perlu ditingkatkan dan pengelolaan dana desa dalam model akuntabilitas dipertahankan.

Aspek implementasi kebijakan akuntabilitas dan transparansi berhubungan dengan pertumbuhan kepercayaan dan kesadaran para kepala desa dan anggota Badan permusyawaratan Desa, sehingga tercipta kepuasan masyarakat terhadap pengelolaan Dana Desa dan pelayanan, serta aspek kompetensi para kepala Desa dan aparat Desa sangat berkualitas dan sukses menjalankan amanah warga Desa Bulusukadi Kecamatan Bontoramba Kabupaten Jeneponto.

Akuntabilitas pengelolaan Dana Desa, merupakan sesuatu hal yang dapat memberikan informasi secara terbuka pada public dalam pengelolaan anggaran, sehingga nampak keberhasilan dan manfaat yang diperoleh dari penyelenggaraan pemerintahan desa.

Saat ini model akuntabilitas pemerintahan Desa di Kabupaten Jenepontodi Desa Bulusuka, terkesan berorientasi pada *input* dan *output*, sangat memperhatikan *outcome* berupa manfaat, dampak dan kepuasan masyarakat Desa. Sehubungan dengan itu, pokok permasalahan dalam penelitian bahwa —model Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa di kabupaten Jeneponto Kecamatan Bontoramba Desa Bulusuka *belum*

sepenuhnya akuntabel dan transparan. Oleh karena itu peneliti melakukan penelusuran dilapangan, untuk mencari informasi tentang model pengelolaan dana desa yang dilaksanakan oleh pemerintah desa Bulusuka dan aparat desa.

Sehingga peneliti membuat sebuah rumusan masalah dalam melakukan penelitian agar mampu menganalisis dan mendeskripsikan permasalahan yang terjadi di lapangan. Supaya peneliti mampu memberikan suatu solusi dari permasalahan dalam pengelolaan dana desa Bulusuka agar dalam pengelolaan akuntabel dan transparansi.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang dan permasalahanyang ada, maka dalam penelitian dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan model akuntabilitas pengelolaan Dana Desa dilihat dari transparansi, kewajiban, pengendalian, tanggung jawab, dan responsivitasdi diDesa Bulusuka Kecamatan Bontoramba Kabupaten Jeneponto?
2. Faktor-faktor apa saja menghambat dalam pelaksanaan model Akuntabilitas horizontal dan vertikal dalam pengelolaan Dana Desa di Desa Bulusuka Kecamatan Bontoramba Kabupaten Jeneponto?
3. Bagaimana bentuk model akuntabilitas pengelolaan Dana Desa yang akuntabel dan tansparansidi diDesa Bulusuka Kecamatan Bontoramba Kabupaten Jeneponto?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan yang diharapkan dari penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis penerapan dalam pelaksanaan model akuntabilitas pengelolaan dana Desadi Desa Bulusuka Kecamatan Bontoramba Kabupaten Jeneponto.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor apa saja yang menghambat model akuntabilitas vertical dan horisontal dalam pengelolaan Dana Desa, di Desa Bulusuka Kecamatan Bontoramba Kabupaten Jeneponto.
3. Untuk mendeskripsikan model akuntabilitas pengelolaan Dana Desa yang transparan dan akuntabel di Desa Bulusuka Kecamatan Bontoramba Kabupaten Jeneponto.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis dan praktis sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis
  - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi penting, bagi mahasiswa dalam bidang ilmu administrasi publik, berupa temuan tentang model akuntabilitas pengelolaan dana desa secara transparansi dan akuntabel.
  - b. Kontribusi penelitian terutama dalam hal interaksi antar perspektif, model pengukuran UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa peningkatan akuntabilitas organisasi pemerintahan Desa yang

berorientasi hasil, manfaat, dampak dan kepuasan masyarakat  
Desa Bulusuka.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan masukan pada pemerintah desa dan birokrasi pemerintah yang mengelola APBN dan APBD yang berkaitan tentang model akuntabilitas pengelolaan dana desa secara akuntabel dan transparansi di dalam organisasi pemerintahan Desa.
- b. Sebagai rujukan, referensi bagi peneliti selanjutnya, terutama yang berkaitan dengan model akuntabilitas pengelolaan Dana Desa, sehingga tidak menghambat pelaksanaan akuntabilitas dalam pengelolaan Dana Desa.
- c. Sebagai motivasi pemerintah desa dalam rangka meyakinkan masyarakat bahwa model akuntabilitas di desa Bulusuka Kecamatan Bontoramba Kabupaten Jeneponto apa bila diterapkan model akuntabilitas maka dapat meningkatkan pembangunan desa dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Akuntabilitas Dalam Paradigma Administrasi Publik**

Di Indonesia konsep akuntabilitas bukanlah merupakan hal yang baru, namun belum terlaksana secara optimal dalam organisasi dan Pemerintahan Indonesia. Segenap instansi dan lembaga pemerintah telah menekankan aspek ini dalam menjalankan fungsi-fungsi administrative pemerintahan. Fenomena ini semakin menguat terutama merupakan imbas dari menguatnya tuntutan masyarakat pada masa reformasi yang bergulir di tahun 1998. Tuntutan ini lahir sebagai akibat dari masa orde baru sebelumnya, konsep akuntabilitas tidak mampu diterapkan secara konsisten pada setiap lini pemerintahan. Sehingga birokrasi menjadi lemah dalam menjalankan fungsinya dan memicu munculnya berbagai penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan keuangan dan administrasi negara di Indonesia.

Dalam studi ilmu administrasi publik, perdebatan tentang akuntabilitas berawal dari adanya debat dialogis diantara Carl Friedrich dan Herbert Finer (Denhardt and Denhardt, 2003). Pada tahun 1940, di dalam Jurnal Public Policy Friedrich mengatakan bahwa "profesionalisme" atau keahlian teknis merupakan faktor penentu akuntabilitas administrasi. Mengingat derajat responsibilitas lebih didasarkan pada profesionalitas dan norma-norma tindakan maka administrator harus akuntabel demi

mencapai standar yang telah disepakati umum.

Menurut Herman Finer, "kontrol eksternal" merupakan means terbaik untuk menjamin akuntabilitas administrasi dalam sebuah alam demokrasi. Menurutnya, administrator merupakan subordinat dari elected official. Pejabat politik ini, berdasarkan interpretasinya akan keinginan publik, selanjutnya memberikan mandat kepada administrator publik untuk melaksanakan keinginan tersebut. Kemudian, administrator diharapkan responsible dalam melaksanakan kewajibannya sesuai dengan arahan. Dalam argumen di atas, Finer merumuskan responsibilitas dalam dua cara yang berbeda. Rumusan pertama adalah X akuntabel kepada Y untuk Z. Rumusan kedua mengandung adanya kewajiban moral personal, dalam artian bahwa pertimbangan kesalahan atau kekeliruan lebih didasarkan pada kesadaran personal, karenanya hukuman (*punishment*) kepada seseorang merupakan sesuatu yang dianggap tidak menyenangkan.

Menurut The Public Administration Dictionary, akuntabilitas merupakan sebuah kondisi dimana individu yang menjalankan kekuasaan senantiasa dibatasi oleh external means dan internal norms (Chandler and Plano 1998, dalam Koppell, 2005). Sarana eksternal meliputi arahan dari masyarakat, lembaga legislatif, maupun peradilan. Disamping itu, hukum, regulasi, dan prinsip-prinsip moral pun senantiasa membatasi individu yang menjalankan kekuasaan.

Sementara Simon, Sminthburg, dan Thompson (1950) mengatakan bahwa akuntabilitas adalah *those methods, procedures, and forces that*

*determine what values will be reflected in administrative decision* (dalam Bertelli 2004). Akuntabilitas mengacu kepada representasi kepentingan dan nilai-nilai yang ada dalam keputusan-keputusan administrasi.

Sementara itu, Marshall Dimock dan Gladys Dimock mengatakan bahwa: *To be accountable means to act responsibility, that is, in accordance with predetermined standards of propriety. For the public administrator, however, accountability is more than a matter of manners and custom; it is a matter of law. To be accountable also describes a person on whom one can count. For the administrator, this means knowing his duty and doing it – being honest and acting with probity. Thus the combined modern meaning of accountability is duty, both legal and moral.* (Dimock and Dimock 1969, dalam Denhardt and Denhardt 2003). Menyimak pendapat Dimock dan Dimock di atas, akuntabilitas lebih menekankan pada isu legal dan moral, baik secara internal maupun eksternal.

Paul (1991) mendefinisikan akuntabilitas sebagai *-holding individuals and organizations responsible for performance measured as objectively as possible*. Defenisi ini memiliki fungsi oversight, yang menurut Mansfield (1982) merupakan jawaban dari empat pertanyaan berikut: a) apa tujuan sebuah pelayanan; b) kepada siapa pelayanan diberikan; c) bilamana atau kapan pelayanan diberikan; dan d) dengan sarana apakah pelayanan tersebut diberikan.

Berdasarkan interpretasi di atas, The Harper Collins Dictionary of

American Government and Politics (Shafritz, 1992), maka akuntabilitas dapat dimaknai sebagai: 1) *the extent to which one must answer to higher authority – legal or organizational – for one’s action in society at large or within one’s organization*; 2) *an obligation for keeping accurate records of property, documents, or funds*. Dalam definisi ini, ada kewenangan yang lebih tinggi atau lembaga pengawas, pengawasan atau judgment dari kewenangan yang lebih tinggi, tindakan administrasi dalam masyarakat pada umumnya atau organisasi, dan rekaman-rekaman formal sebagai alat atau means yang menunjukkan kepatuhan terhadap standar tertentu.

Sementara itu, Dubnick dan Romzek (1991) memandang akuntabilitas lebih mengacu kepada *-answerability* kepada seseorang yang memiliki otoritas, terkait dengan kinerja yang diharapkan oleh pemilik otoritas yang memiliki sumber kontrol yang legitimate. Senada dengan pendapat di atas, Oakerson (1989) mengatakan bahwa menjadi akuntabel artinya harus memberikan pertanggungjawaban, baik menyangkut segala tindakan yang diambil (*action*) maupun yang tidak diambil (*inaction*), dan siap menerima segala konsekuensinya (dalam Roberts, 2002).

Berdasarkan pendapat di atas, maka segala kegiatan yang dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh individu atau organisasi harus mampu di pertanggungjawabkan kepada pemegang otoritas kunci, dan akuntabilitas dapat terwujud dalam bentuk *-punishment* atau *-reward* yang diberikan oleh otoritas kunci kepada pihak yang diberikan mandat. Sedangkan menurut Romzek and Dubnick (1998), akuntabilitas pada

dasarnya dimaknakan sebagai upaya individu atau organisasi untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya yang diharapkan oleh pihak lain. Berdasarkan pandangan ini, akuntabilitas lebih sebagai suatu tuntutan moral individu atau organisasi untuk mempertanggungjawabkan segala kewenangan yang telah diberikan kepadanya oleh pemegang otoritas yang lebih tinggi.

## **B. Konsep Dasar Akuntabilitas**

Dalam organisasi yang akuntabel dan transparan dan demokratis disertai dengan adanya kebebasan mengemukakan pendapat, maka dalam tatanan lingkungan seperti inilah akuntabilitas dapat hidup, tumbuh dan berkembang. Makna penting dan akuntabilitas sebagai salah satu unsur utama dalam *Good Governance* dapat dilihat dari sejauhmana penggunaan sistem, struktur organisasi dan staf yang melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, serta perilaku birokrasi dan budaya kerja yang diciptakan, dapat berjalan sesuai dengan mekanisme kontrol yang telah diatur. Karena pemerintahan dibentuk dengan maksud untuk membangun peradaban dan menjaga sistem ketertiban sosial sehingga masyarakat dapat menjalani kehidupannya secara wajar dalam konteks kehidupan bernegara.

Sebagai salah satu elemen dalam negara, pemerintah mempunyai fungsi memformulasikan, mengekspresikan, merealisasikan keinginan rakyat melalui berbagai fungsinya, tetapi seringkali dijumpai aparatur pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan yang

mengecewakan rakyat. Berbagai praktik buruk birokrasi yang dijumpai seperti adanya pungutan liar, perlakuan diskriminatif, pelayanan yang berbelit-belit dan memakan waktu panjang, serta pengabaian hak dan martabat warga, merupakan contoh-contoh kasus yang seringkali ditemui pada lembaga publik. Kondisi ini terjadi, menurut Dwiyanto (2006) lebih disebabkan karena kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Transparansi dan akuntabilitas memiliki hubungan erat satu sama lain. Transparansi menunjuk pada kebebasan memperoleh informasi, sementara akuntabilitas merupakan wujud pertanggungjawaban kepada masyarakat luas atas segala kegiatan yang telah dilakukan. Terwujudnya akuntabilitas merupakan salah satu tujuan utama dari reformasi di sektor publik. Berdasarkan tujuan ini maka akuntabilitas publik menjadi suatu keharusan untuk dilakukan oleh lembaga-lembaga pada sektor publik agar lebih menekankan pertanggungjawabannya bukan hanya secara vertikal melainkan yang terutama horizontal.

Aspek penting yang terkandung dalam pengertian akuntabilitas disini adalah masyarakat/publik memiliki hak untuk mengetahui segala bentuk kebijakan yang diambil oleh pihak yang mereka berikan kepercayaan. Akuntabilitas berasal dari bahasa Latin *accomptare* yang artinya mempertanggungjawabkan, bentuk kata dasar *computare* (memperhitungkan) dan juga berasal dari kata *putare* artinya mengadakan perhitungan. (World Bank, 2000). Kata akuntabilitas seringkali dikaitkan

dengan istilah dan ungkapan keterbukaan (*openness*), transparansi (*transparency*), aksesibilitas (*accessibility*), dan berhubungan kembali dengan publik (*reconnecting with the public*). Ada juga yang menghubungkan kata akuntabilitas sinonim dengan konsep-konsep seperti yang dapat dipertanggungjawabkan (*responsibility*), atau juga yang dapat dipertanyakan (*answerability*) yang dapat dipersalahkan (*blameworthiness*) serta yang memiliki ketidak bebasan (*liability*).

Pengertian akuntabilitas dapat dipahami dalam berbagai perspektif tergantung pada pendekatan keilmuan yang digunakan. Dalam konteks administrasi public akuntabilitas merupakan salah satu aspek utama dari pemerintahan yang bercirikan *good governance*, selain transparansi, keterbukaan dan penegakan hukum. Akuntabilitas juga dapat digunakan untuk memberikan penilaian sampai sejauh mana kinerja pemerintahan telah dilaksanakan. Menurut Sirajuddin H. Saleh dan Aslam Iqbal (1995:22), akuntabilitas merupakan instrumen kebijakan pemerintah yang mampu mengontrol pelaksanaan pelayanan publik. Adapun Mohamad Mahsun (2006:84) membedakan akuntabilitas dalam arti sempit dan arti luas, menurutnya : Akuntabilitas dalam pengertian yang sempit dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban yang mengacu pada siapa organisasi (atau pekerja individu) bertanggungjawab dan untuk apa organisasi bertanggungjawab. Sedang pengertian akuntabilitas dalam arti luas dapat dipahami sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (agen) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan

mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (principal) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Sementara itu, Kumorotomo (2008:3,4) mengemukakan bahwa akuntabilitas 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. Shafritz, J. M. dalam *The Harper Collins Dictionary of American Government and Politics* (1992:4) memberikan definisi kepada akuntabilitas sebagai berikut :

1. The extent to one must answer to higher authority - legal or organizational for one's action in society at large or within one's organization.
2. An obligation for keeping accurate records of property, documents or funds.

Dalam Kamus Harper Collins tersebut, akuntabilitas diartikan sebagai suatu keadaan yang lebih luas dimana seseorang harus memberikan jawaban kepada wewenang yang lebih tinggi - secara sah atau dalam organisasi - atas tindakan yang telah dilakukan dalam masyarakat atau dalam suatu organisasi. Akuntabilitas juga dapat memiliki arti sebagai suatu kewajiban untuk menyimpan dan memelihara catatan

yang akurat mengenai harta, dokumen atau dana. Lebih jauh Gruber (1987:22) mengemukakan definisi dari akuntabilitas sebagai suatu instrument pengendalian di dalam suatu masyarakat demokrasi.

Senada dengan definisi di atas, Steward Ranson dan John Stewart (1994:171) memberikan definisi kepada akuntabilitas sebagai manifestasi pertanggungjawaban dan pengawasan institusi publik dalam memberikan dan mendistribusikan dana dan pelayanan publik.

*Accountability is an institution of control, being 4held to account it implies formal ties between parties one of whom is miserable to another for the quality of their actions and performance in the stewardship of public funds and service. There is abound in the accountable relationship.* (Akuntabilitas adalah sebuah lembaga kontrol, yang dimintai pertanggungjawaban yang menyiratkan hubungan formal antara practices salah satunya adalah necerable kepada yang lainnya demi kualitas tindakan dan kinerja mereka dalam pengelolaan dana publik dan pelayanan. Terdapat keterikatan dalam hubungan yang akuntabel).

Pengertian ini menunjukkan bahwa akuntabilitas lebih dipandang sebagai pertanggungjawaban atas segala tindakan yang telah dilakukan aktor pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada publik. Hal ini juga menyangkut seberapa jauh dan seberapa besar anggaran publik yang sudah digunakan dapat dipertanggungjawabkan dalam mewujudkan program-program pembangunan.

Selanjutnya Dubnick (2002:91), mendefinisikan akuntabilitas sebagai bentuk pertanggungjawaban laporan pemerintah. Pengertian ini menegaskan bahwa pemerintah harus mempunyai standar akuntabilitas yang menekankan transparansi informasi publik dan pemberian 'sanksi'

jika dikemudian hari diketahui ada penyimpangan pertanggungjawaban yang dilakukan. Argumentasi tersebut beranggapan bahwa pemerintah dikatakan akuntabel, jika mampu mewakili dan mewujudkan keinginan publik secara rasional. Dalam pandangan pemerintah, istilah akuntabilitas dipandang sebagai sebuah pengesahan terhadap tindakan administrasi.

Adapun staf pemerintah desa Bulusuka beserta organisasi Desa dipandang 'accountable', jika mereka secara hukum dapat mempertanggung jawabkan segala sesuatu yang telah dikerjakannya. Dari pandangan ini dapatlah dimengerti bahwa konsep akuntabilitas mengimplikasikan jawaban atas persoalan publik terhadap tindakannya (action) kepada pihak yang membutuhkan.

Pengertian akuntabilitas dapat juga ditafsirkan secara sederhana, dimana akuntabilitas menunjukkan hubungan secara timbal balik dari seseorang mendapatkan wewenang untuk memberikan penjelasan terhadap segala tindakan yang telah dilakukannya. Implikasi akuntabilitasnya adalah pemberian penghargaan (rewards) atau hukuman (punishment) kepada pihak yang berinteraksi. Makna akuntabilitas lebih cenderung memiliki kekuatan 'legalistik' Sementara, Romzek dan Dubnick, (1987) sebagaimana yang dikutip oleh Manggaukang (2006) menjelaskan bahwa —akuntabilitas sebagai ukuran sampai dimana suatu organisasi mempertanggungjawabkan tindakan dan perilakunya kepada masyarakat.

Mengenai petunjuk akuntabilitas publik, Deklarasi Tokyo (1985) menetapkan pengertian akuntabilitas sebagai kewajiban-kewajiban dari

individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial dan program.

Pemahaman tersebut mengandung arti bahwa akuntabilitas juga berhubungan dengan pelaksanaan penilaian tentang standar yang digunakan untuk sebuah kegiatan, dengan menilai apakah standar yang digunakan sudah sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada atau belum, sehingga bila dirasa sudah sesuai, maka manajemen bertanggung jawab untuk mengimplementasikan standar yang telah ditetapkan.

Lembaga Administrasi Negara (2000:23) menyimpulkan akuntabilitas sebagai kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggung jawabkan pengelolaan dan pengendalian sumberdaya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban secara periodik. Akuntabilitas merupakan suatu kewajiban untuk memberikan pertanggung jawaban, menyajikan, melaporkan, menjawab, mengungkapkan dan menerangkan segala aktivitas yang telah dicapai seseorang, dapat juga badan hukum, atau pimpinan suatu institusi kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggung jawaban.

Media yang digunakan untuk pertanggungjawaban dalam konsep akuntabilitas tidak terbatas dalam bentuk laporan pertanggung jawaban

secara tertulis, tetapi dapat juga mencakup praktik pemberian kemudahan dari pihak yang mendapatkan mandat seperti menginformasikan baik langsung maupun tidak langsung. Media akuntabilitas yang memadai merupakan ekspresi pencapaian tujuan organisasi dalam mengelola sumber daya yang dimiliki organisasi. Sebagai salah satu tolok ukur penilaian pencapaian kinerja individu dalam unit organisasi, tujuan ini dapat dilihat dalam rencana strategis organisasi, rencana kinerja, serta program kerja tahunan dengan berpedoman pada Rencana Jangka Panjang dan Menengah (RPJM) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) sebagaimana yang tercantum dalam UU no 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sehingga akuntabilitas akan tumbuh subur dalam lingkungan yang mengutamakan keterbukaan dan menjadikannya sebagai landasan penting dalam suasana yang transparan serta terdapat ruang untuk mengeluarkan pendapat.

Makna yang sesungguhnya dari akuntabilitas ini merupakan konsep filosofis inti dalam manajemen sektor publik. Dalam konteks organisasi publik yang dikelola pemerintah, seringkali dijumpai istilah akuntabilitas publik yang dapat berarti pemberian informasi terhadap kinerja finansial pemerintah kepada pihak-pihak yang memiliki kepentingan dengan laporan tersebut. Akuntabilitas disini berkaitan terutama dalam bentuk mekanisme supervisi yang dilakukan misalnya oleh Inspektorat atau dapat juga BPKP serta pihak terkait lainnya, intinya adalah pertanggungjawaban tersebut diberikan kepada otoritas yang lebih tinggi dalam sebuah rantai

komando institusi formal.

Pada era desentralisasi dan otonomi daerah, makna akuntabilitas menjadi lebih luas dari sekedar sebagai proses formal melalui saluran komunikasi pelaporan kepada otoritas yang lebih tinggi. Akuntabilitas merujuk pada spektrum yang lebih luas dan bertumpu pada harapan publik, karena pimpinan organisasi berkewajiban menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka memenuhi hak-hak publik.

Sejatinya konsep akuntabilitas disini mengingatkan semua pihak bahwa pertanggung jawaban seorang pejabat publik dilaksanakan tidak hanya kepada otoritas yang lebih tinggi dalam rantai komando institusional, tetapi juga pertanggungjawaban harus diberikan kepada masyarakat umum, lembaga swadaya masyarakat (LSM), melalui media massa serta stakeholders lainnya. Sehingga penerapan akuntabilitas disini disamping berkenaan dengan penggunaan kebijakan secara administratif, tetapi juga dalam rangka meningkatkan kepercayaan publik kepada institusi formaltersebut.

Dari sudut pandang organisasi bisnis (business organization), wujud implementasi dari akuntabilitas sudah sejak lama dilakukan. Sebagai organisasi yang berorientasi pada laba atau keuntungan, penilaian terhadap kinerja (performance evaluation) sudah menjadi tradisi wajib dari setiap bagian organisasi yang ada. Sehingga konsep akuntabilitas disini merupakan instrumen untuk kegiatan kontrol terutama pada pencapaian hasil yaitu merujuk pada controllable dan uncontrollable costs dari tiap

bagian organisasi.

Dalam pengertian yang sempit dan sederhana akuntabilitas dapat dipahami sebagai wujud pertanggungjawaban yang mengacu pada: kepada siapa lembaga/organisasi mempertanggungjawabkan kinerjanya dan juga untuk apa lembaga/organisasi melakukan pertanggungjawaban. Sementara dalam pengertian yang luas, akuntabilitas dapat dimaknai sebagai kewajiban dari pihak yang mendapatkan amanah (agent) untuk memberikan pertanggungjawaban segala aktivitas yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak yang memberikan amanah (principal), yang mempunyai kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Akuntabilitas dapat juga dipahami sebagai sebuah konsep etika yang dekat administrasi publik pemerintahan (lembaga eksekutif pemerintah, lembaga legislatif Parlemen dan lembaga yudikatif kehakiman) yang mempunyai beberapa arti antara lain hal ini sering digunakan secara sinonim dengan konsep-konsep seperti yang dikemukakan oleh Clarence Dykstra (1939:1-25) yaitu yang dapat dipertanggungjawabkan (*responsibility*), yang dapat dipertanyakan (*answerability*), yang dapat dipersalahkan (*blameworthiness*) dan yang mempunyai ketidakbebasan (*liability*).

Konsep mengenai akuntabilitas dapat dibedakan atas akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*) dan akuntabilitas horizontal (*horizontal accountability*). Akuntabilitas vertikal adalah pertanggungjawaban atas

pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya pertanggungjawaban unit-unit kerja kepada pemerintah daerah, pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada pemerintah pusat (seperti termuat dalam PP Nomor 6 tahun 2008 tentang evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pasal 1) dan pertanggungjawaban pemerintah pusat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sedangkan akuntabilitas horizontal adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas (Mardiasmo, 2002:28).

Era reformasi melahirkan harapan baru bagi masyarakat dan bangsa Indonesia untuk mengimplementasikan akuntabilitas pada berbagai aspek kehidupan. Kondisi ini didukung dengan tuntutan dari negara-negara pemberi bantuan dan hibah dengan menekan pemerintah Indonesia untuk membenahi birokrasi dan administrasi demi terwujudnya *good governance*. Hal ini tergambar jelas dalam prinsip-prinsip *good governance* yang harus ditumbuhkembangkan yaitu partisipasi, transparansi, ketaatan hukum, responsif, berorientasi kesepakatan, kesetaraan, efektif dan efisien, akuntabilitas dan visi stratejik.

Wujud lain dari implementasi akuntabilitas di Indonesia dapat dilihat dari dikeluarkannya UU no 28 tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, yang menguraikan tentang asas akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara dan pengelolaan pemerintahan. Akuntabilitas berhubungan erat dengan instrumen yang dijadikan sebagai kegiatan kontrol terutama dalam pencapaian sasaran

atau penyelesaian target program yang ditetapkan pada pelayanan publik dan menyampaikannya secara terbuka kepada para pemangku kepentingan melalui media tertentu. Pada intinya aspek penting yang terkandung dalam pengertian tentang akuntabilitas adalah bahwa publik atau masyarakat mempunyai hak untuk mengetahui kebijakan-kebijakan atau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pihak yang mereka beri kepercayaan.

Deklarasi Tokyo (1985) memberikan pengertian mengenai akuntabilitas sebagai kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial dan program.

Senada dengan Deklarasi Tokyo (1985), LAN RI dan BPKP (2001) menerangkan tentang akuntabilitas sebagai kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/pimpinan suatu unit organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau yang berwenang meminta pertanggungjawaban. Ini berarti akuntabilitas sebagai wujud pertanggungjawaban memiliki keterkaitan erat dengan pelaksanaan penilaian/evaluasi terhadap penggunaan wewenang. Tujuan utama dari reformasi sektor publik (reformasi administrasi publik) di Indonesia adalah terwujudnya akuntabilitas, namun untuk mewujudkan akuntabilitas ini tidak mudah karena begitu kompleksnya permasalahan-permasalahan yang dihadapi.

Tuntutan-tuntutan akuntabilitas publik ini mengharuskan lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horizontal bukan hanya pertanggungjawaban secara vertikal saja.

Berkaitan dengan elemen-elemen yang terdapat dalam konsep akuntabilitas, LAN & BPKP RI (2001:29) menjelaskan pembagian akuntabilitas sebagai berikut:

a. Akuntabilitas keuangan

Akuntabilitas keuangan merupakan pertanggung jawaban mengenai integritas keuangan, pengangkatan dan ketaatan terhadap peraturan perundangan. Sasaran pertanggungjawaban ini adalah laporan keuangan yang disajikan dan peraturan perundangan yang berlaku yang mencakup penerimaan, Penyimpanan, dan pengeluaran uang oleh instansi pemerintah.

b. Akuntabilitas manfaat

Akuntabilitas manfaat (efektivitas) pada dasarnya memberi perhatian kepada hasil dari kegiatan-kegiatan pemerintahan. Dalam hal ini, seluruh aparat pemerintahan dipandang berkemampuan menjawab pencapaian tujuan (dengan memperhatikan biaya dan manfaatnya) dan tidak hanya sekedar kepatuhan terhadap kebutuhan hierarkhi atau prosedur. Efektivitas yang harus dicapai bukan hanya berupa output akan tetapi yang lebih penting adalah efektivitas dari sudut pandang outcome. Akuntabilitas manfaat hampir sama dengan akuntabilitas program.

c. Akuntabilitas prosedur

Akuntabilitas prosedural merupakan pertanggungjawaban mengenai apakah suatu prosedur penetapan dan pelaksanaan suatu kebijakan telah mempertimbangkan masalah moralitas, etika, kepastian hukum, dan ketaatan pada keputusan politis untuk mendukung pencapaian tujuan akhir yang telah ditetapkan. Untuk menghindari perilaku koruptif, maka masyarakat berhak menuntut dan mengharapkan aparat pemerintah dapat mempunyai dan mengembangkan akuntabilitas moral sesuai dengan tanggungjawabnya sebagai pegawai publik.

Paul dalam LAN dan BPKP. Modul I (2000) membagi akuntabilitas eksternal meliputi: Pertama, *Democratic Accountability* merupakan gabungan antara political dan administrative accountability. Pemerintah accountable atas kinerja dan semua kegiatannya kepada pemimpin politik yang telah memilih mereka. Pada negara-negara demokratis, menteri accountable pada Parlemen. Penyelenggaraan pelayanan publik accountable pada menteri/pimpinan instansinya masing-masing. Jadi, pada dasarnya pelaksanaan akuntabilitas dilakukan secara berjenjang dari pemimpin tingkat bawah sampai ke yang paling atas. Kedua, *Profesional Accountability*.

Dalam akuntabilitas profesional, para pakar, profesional dan teknokrat melaksanakan tugas-tugasnya dengan dilandasi oleh norma-norma standar profesinya. Mereka diperkenankan untuk menentukan public interest sesuai dengan norma-norma standar yang dikaitkan

dengan kepentingan masyarakat. Ketiga, *Legal Accountability*, Berdasarkan kategori akuntabilitas ini, pelaksanaan ketentuan hukum disesuaikan untuk kepentingan public goods dan public services yang memang dituntut oleh seluruh masyarakat. Dengan akuntabilitas ini maka petugas pelayanan publik akan dapat dituntut di pengadilan apabila mereka gagal melaksanakan tugas-tugasnya sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat. Mal praktik dan pelayanan seadanya kepada masyarakat akan ditunjukkan pada laporan akuntabilitas legal.

Adapun upaya pemantapan terhadap dimensi akuntabilitas administrasi pada setiap instansi pemerintahan yang ada khususnya di Indonesia dimaksudkan agar dapat memperkuat peran serta kapasitas lembaga dengan tersedianya berbagai akses bagi publik atau masyarakat luas sehingga dalam kerangka inilah akan mendorong tumbuh kembangnya akuntabilitas pada berbagai pihak.

Dalam konsepsi yang seperti ini, maka akuntabilitas administrasi umumnya berhubungan dengan bagaimana memberikan pelayanan yang terbaik dan memuaskan kepada publik sebagai pihak yang berhak untuk menerima, karena akuntabilitas administrasi lebih banyak menyoroti kinerja seorang direktur, kepala departemen, kepala dinas atau instansi serta para manajer organisasi publik. Mereka merupakan pejabat publik yang tidak dipilih melalui pemilihan umum, melainkan ditunjuk berdasarkan kompetensi teknis tertentu, sehingga kepada mereka dipercayakan sejumlah sumber daya yang diharapkan dapat digunakan

untuk menghasilkan barang dan jasa tertentu.

Media pertanggungjawaban yang dapat dijadikan sebagai alat untuk melaporkan pencapaian sasaran, tujuan dan target pengelolaan sumberdaya suatu organisasi publik di Indonesia dapat berbentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja (LAK) yang wajib dilakukan oleh seluruh instansi pemerintah berdasarkan Inpres no 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Dengan LAK seluruh instansi pemerintah melakukan pertanggungjawabannya setiap akhir tahun dalam bentuk yang kongkrit ke arah pencapaian tujuan berdasarkan visi dan misi organisasi. Tujuan tersebut dapat dilihat dalam rencana strategis organisasi, rencana kinerja, serta program kerja tahunan dengan tetap berpatokan pada Rencana Jangka Panjang dan Menengah (RJPM) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Untuk itu, BPKP (2007) mengusulkan bahwa dalam pelaksanaan akuntabilitas pada instansi pemerintah, ada tiga prinsip yang harus dipegang teguh, yaitu pertama, Adanya komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi yang bersangkutan; kedua, Berdasarkan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; ketiga, Menunjukkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan. Selain itu upaya mewujudkan sistem akuntabilitas administrasi dimaksudkan juga sebagai:

1. Untuk dan dalam memulihkan dan memelihara serta menjaga

kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

2. Mendorong instansi pemerintah melaksanakan transparansi dan responsiveness di berbagai bidang tugas yang ada.
3. Mendorong tumbuhnya partisipasi dari masyarakat dalam menunjang program pembangunan nasional.
4. Menjadikan instansi pemerintah melaksanakan tugasnya secara tertib, efektif, efisien, ekonomis dan responsif terhadap aspirasi yang berkembang dalam lingkungan masyarakat.
5. Mendorong tumbuh kembangnya sistem penilaian terhadap kinerja aparat.
6. Mendorong terciptanya iklim kerja yang kondusif dan sehat serta meningkatnya disiplin.
7. Mendorong peningkatan kualitas pelayanan kepada publik.

Menurut The Public Administration Dictionary, akuntabilitas merupakan sebuah kondisi dimana individu yang menjalankan kekuasaan senantiasa dibatasi oleh external means dan internal norms (Chandler and Plano 1998, dalam Koppell, 2005). Sarana eksternal meliputi arahan dari masyarakat, lembaga legislatif, maupun peradilan. Disamping itu, hukum, regulasi, dan prinsip-prinsip moral pun senantiasa membatasi individu yang menjalankan kekuasaan.

Sementara Simon, Sminthburg, dan Thompson (1950) mengatakan bahwa akuntabilitas adalah those methods, procedures, and forces that determine what values will be reflected in administrative decision (dalam

Bertelli 2004). Akuntabilitas mengacu kepada representasi kepentingan dan nilai-nilai yang ada dalam keputusan-keputusan administrasi.

Sementara itu, Marshall Dimock dan Gladys Dimock mengatakan bahwa: *To be accountable means to act responsibility, that is, in accordance with predetermined standards of propriety. For the public administrator, however, accountability is more than a matter of manners and custom; it is a matter of law. To be accountable also describes a person on whom one can count. For the administrator, this means knowing his duty and doing it – being honest and acting with probity. Thus the combined modern meaning of accountability is duty, both legal and moral.* (Dimock and Dimock 1969, dalam Denhardt and Denhardt 2003). Menyimak pendapat Dimock dan Dimock di atas, akuntabilitas lebih menekankan pada isu legal dan moral, baik secara internal maupun eksternal. Paul (1991) mendefinisikan akuntabilitas sebagai *-holding individuals and organizations responsible for performance measured as objectively as possible*. Defenisi ini memiliki fungsi oversight, yang menurut Mansfield (1982) merupakan jawaban dari empat pertanyaan berikut: a) apa tujuan sebuah pelayanan; b) kepada siapa pelayanan diberikan; c) bilamana atau kapan pelayanan diberikan; dan d) dengan sarana apakah pelayanan tersebut diberikan. Berdasarkan interpretasi di atas, The Harper Collins Dictionary of American Government and Politics (Shafritz, 1992), maka akuntabilitas dapat dimaknai sebagai *1) the extent to which one must answer to higher authority – legal or organizational – for*

*one's action in society at large or within one's organization; 2) an obligation for keeping accurate records of property, documents, or funds.*

Dalam definisi ini, ada kewenangan yang lebih tinggi atau lembaga pengawas, pengawasan atau judgment dari kewenangan yang lebih tinggi, tindakan administrasi dalam masyarakat pada umumnya atau organisasi, dan rekaman-rekaman formal sebagai alat atau means yang menunjukkan kepatuhan terhadap standar tertentu. Sementara itu, Dubnick dan Romzek (1991) memandang akuntabilitas lebih mengacu kepada "answerability" kepada seseorang yang memiliki otoritas, terkait dengan kinerja yang diharapkan oleh pemilik otoritas yang memiliki sumber kontrol yang legitimate.

Senada dengan pendapat di atas, Oakerson (1989) mengatakan bahwa menjadi akuntabel artinya harus memberikan pertanggung jawaban, baik menyangkut segala tindakan yang diambil (*action*) maupun yang tidak diambil (*inaction*), dan siap menerima segala konsekuensinya (dalam Roberts, 2002). Berdasarkan pendapat di atas, maka segala kegiatan yang dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh individu atau organisasi harus mampu dipertanggungjawabkan kepada pemegang otoritas kunci, dan akuntabilitas dapat terwujud dalam bentuk *-punishment* atau *-reward* yang diberikan oleh otoritas kunci kepada pihak yang diberikan mandat. Sedangkan menurut Romzek and Dubnick (1998), akuntabilitas pada dasarnya dimaknakan sebagai upaya individu atau organisasi untuk mempertanggung jawabkan kinerjanya yang

diharapkan oleh pihak lain. Berdasarkan pandangan ini, akuntabilitas lebih sebagai suatu tuntutan moral individu atau organisasi untuk mempertanggungjawabkan segala kewenangan yang telah diberikan kepadanya oleh pemegang otoritas yang lebih tinggi.

Dalam lingkungan yang transparan dan demokratis disertai dengan adanya kebebasan mengemukakan pendapat, maka dalam tatanan lingkungan seperti inilah akuntabilitas dapat hidup, tumbuh dan berkembang. Makna penting dan akuntabilitas sebagai salah satu unsur utama dalam *Good Governance* dapat dilihat dari sejauhmana penggunaan sistem, struktur organisasi dan staf yang melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, serta perilaku birokrasi dan budaya kerja yang diciptakan, dapat berjalan sesuai dengan mekanisme kontrol yang telah diatur. Karena pemerintahan dibentuk dengan maksud untuk membangun peradaban dan menjaga sistem ketertiban sosial sehingga masyarakat dapat menjalani kehidupannya secara wajar dalam konteks kehidupan bernegara.

Sebagai salah satu elemen dalam negara, pemerintah mempunyai fungsi memformulasikan, mengekspresikan, merealisasikan keinginan rakyat melalui berbagai fungsinya, tetapi seringkali dijumpai aparatur pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan yang mengecewakan rakyat. Berbagai praktik buruk birokrasi yang dijumpai seperti adanya pungutan liar, perlakuan diskriminatif, pelayanan yang berbelit-belit dan memakan waktu panjang, serta pengabaian hak dan

martabat warga, merupakan contoh-contoh kasus yang seringkaliditemui pada lembaga publik.Kondisi ini terjadi, menurut Dwiyanto (2006) lebih disebabkan karena kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Transparansi dan akuntabilitas memiliki hubungan erat satu sama lain. Transparansi menunjuk pada kebebasan memperoleh informasi, sementara akuntabilitas merupakan wujud pertanggungjawaban kepada masyarakat luas atas segala kegiatan yang telah dilakukan.Terwujudnya akuntabilitas merupakan salah satu tujuan utama dari reformasi di sektor publik.Berdasarkan tujuan ini maka akuntabilitas publik menjadi suatu keharusan untuk dilakukan oleh lembaga-lembaga pada sektor publik agar lebih menekankan pertanggungjawabannya bukan hanya secara vertikal melainkan yang terutama horizontal.Aspek penting yang terkandung dalam pengertian akuntabilitas disini adalah masyarakat/publik memiliki hak untuk mengetahui segala bentuk kebijakan yang diambil oleh pihak yang mereka berikan kepercayaan.

Adapun Mohamad Mahsun(2006:84) membedakan akuntabilitas dalam arti sempit dan arti luas, menurutnya:Akuntabilitas dalam pengertian yang sempit dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban yang mengacu pada siapa organisasi (atau pekerja individu) bertanggungjawab dan untuk apa organisasi bertanggungjawab. Sedang pengertian akuntabilitas dalam arti luas dapat dipahami sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (agen) untuk memberikan

pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (principal) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Sementara itu, Kumorotomo (2008:3,4) mengemukakan bahwa akuntabilitas 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. Shafritz, J. M. dalam *The Harper Collins Dictionary of American Government and Politics* (1992:4) memberikan definisi kepada akuntabilitas sebagai berikut :

- 1 The extent to one must answer to higher authority - legal or organizational for one's action in society at large or within one's organization.
2. An obligation for keeping accurate records of property, documents or funds.

Dalam Kamus Harper Collins tersebut, akuntabilitas diartikan sebagai suatu keadaan yang lebih luas dimana seseorang harus memberikan jawaban kepada wewenang yang lebih tinggi — secara sah atau dalam organisasi - atas tindakan yang telah dilakukan dalam masyarakat atau dalam suatu organisasi. Akuntabilitas juga dapat memiliki arti sebagai suatu kewajiban untuk menyimpan dan memelihara catatan yang akurat mengenai harta, dokumen atau dana.

Lebih jauh Gruber (1987:22) mengemukakan definisi dari akuntabilitas sebagai suatu instrumen pengendalian di dalam suatu masyarakat demokrasi. Senada dengan definisi di atas, Steward Ranson dan John Stewart (1994:171) memberikan definisi kepada akuntabilitas sebagai manifestasi pertanggungjawaban dan pengawasan institusi publik dalam memberikan dan mendistribusikan dana dan pelayanan publik.

Pengertian ini menunjukkan bahwa akuntabilitas lebih dipandang sebagai pertanggungjawaban atas segala tindakan yang telah dilakukan aktor pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada publik. Hal ini juga menyangkut seberapa jauh dan seberapa besar anggaran publik yang sudah digunakan dapat dipertanggungjawabkan dalam mewujudkan program-program pembangunan.

Mengenai petunjuk akuntabilitas publik, Deklarasi Tokyo (1985) menetapkan pengertian akuntabilitas sebagai kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial dan program. Pemahaman tersebut mengandung arti bahwa akuntabilitas juga berhubungan dengan pelaksanaan penilaian tentang standar yang digunakan untuk sebuah kegiatan, dengan menilai apakah standar yang digunakan sudah sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada atau belum, sehingga bila dirasa sudah sesuai, maka manajemen bertanggung jawab untuk mengimplementasikan standar yang telah

ditetapkan. Lembaga Administrasi Negara (2000:23) menyimpulkan akuntabilitas sebagai kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumberdaya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban secara periodik.

Menurut (Rakhmat, 2017), akuntabilitas merupakan suatu kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, menjawab, mengungkapkan dan menerangkan segala aktivitas yang telah dicapai seseorang, dapat juga badan hukum, atau pimpinan suatu institusi kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Media yang digunakan untuk pertanggungjawaban dalam konsep akuntabilitas tidak terbatas dalam bentuk laporan pertanggungjawaban secara tertulis, tetapi dapat juga mencakup praktik pemberian kemudahan dari pihak yang mendapatkan mandat seperti menginformasikan baik langsung maupun tidak langsung. Media akuntabilitas yang memadai merupakan ekspresi pencapaian tujuan organisasi dalam mengelola sumber daya yang dimiliki organisasi. Makna yang sesungguhnya dari akuntabilitas ini merupakan konsep filosofis inti dalam manajemen sektor publik.

Dalam konteks organisasi publik yang dikelola pemerintah, seringkali dijumpai istilah akuntabilitas publik yang dapat berarti

pemberian informasi terhadap kinerja finansial pemerintah kepada pihak-pihak yang memiliki kepentingan dengan laporan tersebut. Akuntabilitas disini berkaitan terutama dalam bentuk mekanisme supervisi yang dilakukan misalnya oleh Inspektorat atau dapat juga BPKP serta pihak terkait lainnya, intinya adalah pertanggungjawaban tersebut diberikan kepada otoritas yang lebih tinggi dalam sebuah rantai komando institusi formal.

Pada era desentralisasi dan otonomi daerah, makna akuntabilitas menjadi lebih luas dari sekedar sebagai proses formal melalui saluran komunikasi pelaporan kepada otoritas yang lebih tinggi. Akuntabilitas merujuk pada spektrum yang lebih luas dan bertumpu pada harapan publik, karena pimpinan organisasi berkewajiban menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka memenuhi hak-hak publik. Sejatinya konsep akuntabilitas disini mengingatkan semua pihak bahwa pertanggung jawaban seorang pejabat publik dilaksanakan tidak hanya kepada otoritas yang lebih tinggi dalam rantai komando institusional, tetapi juga pertanggungjawaban harus diberikan kepada masyarakat umum, lembaga swadaya masyarakat (LSM), melalui media massa serta stakeholders lainnya. Sehingga penerapan akuntabilitas disini disamping berkenaan dengan penggunaan kebijakan secara administratif, tetapi juga dalam rangka meningkatkan kepercayaan publik kepada institusi formal tersebut.

Dari sudut pandang organisasi bisnis (business organization), wujud implementasi dari akuntabilitas sudah sejak lama dilakukan. Sebagai

organisasi yang berorientasi pada laba atau keuntungan, penilaian terhadap kinerja (performance evaluation) sudah menjadi tradisi wajib dari setiap bagian organisasi yang ada. Sehingga konsep akuntabilitas disini merupakan instrumen untuk kegiatan kontrol terutama pada pencapaian hasil yaitu merujuk pada controllable dan uncontrollable costs dari tiap bagian organisasi.

### **C. Model Akuntabilitas**

Romzek dan Dubnick (1987) mengajukan suatu pemikiran yang paling populer dalam membangun tipologi akuntabilitas publik. Mereka melihat akuntabilitas berdasarkan dimensi -sumber kontroll dan "derajat kontrol". Dilihat dari sumber kontrol, akuntabilitas melibatkan kontrol internal dan kontrol eksternal. Sedangkan dari dimensi derajat kontrol, akuntabilitas melibatkan kontrol yang tinggi (high control) dan kontrol yang rendah (low control). Berdasarkan kedua dimensi tersebut, akuntabilitas kemudian terbagi menjadi empat macam, yaitu akuntabilitas hirarkis, legal, profesional, dan politik.

Akuntabilitas hirarkis atau birokratis (high internal control) merupakan pengaturan secara hirarkis berdasarkan pada pengawasan dan instruksi organisasi. Efisiensi kemudian menjadi nilai yang paling diutamakan, dan kepatuhan kepada aturan organisasi merupakan ekspektasi perilaku individu. Akuntabilitas legal (high eksternal control) tercapai melalui adanya kesepakatan kontrak. Mengikuti tipe ini, kepatuhan kepada hukum merupakan nilai yang paling diutamakan, dan

kepatuhan terhadap mandat eksternal menjadi ekspektasi perilaku individu. Akuntabilitas profesional (low internal control) berdasarkan pada keahlian seseorang atau kelompok kerja. Menurut tipe ini, keahlian menjadi aspek yang paling dikedepankan sementara penghargaan terhadap prestasi dan keahlian individu merupakan ekspektasi individu.

Sedangkan akuntabilitas politik (low external control) berdasarkan responsivitas kepada pejabat publik terpilih, pelanggan atau *clientele*, dan agen lainnya. Mengikuti tipe ini, derajat responsivitas merupakan keutamaan dalam nilai, sedangkan responsif kepada pemangku kepentingan eksternal menjadi perilaku yang diharapkan.

Di dalam setiap lembaga atau program publik akan menampilkan sebuah pola hubungan di antara keempat tipe akuntabilitas di atas, dan beberapa tipe akan lebih cocok digunakan pada program tertentu. Kebanyakan kolaborasi di antara para agen, misalnya, lemah akan kewenangan hirarkis dan formal, dan *accountability holders* maupun *accountability holdees* cenderung mengalami kesulitan dalam menentukan model akuntabilitas yang digunakan.

Karena tidak tertutup kemungkinan seseorang membutuhkan adanya diskresi ketika melakukan pekerjaannya, maka suasana yang kolaboratif akan lebih efektif apabila berada di bawah mekanisme kontrol yang rendah yang didasarkan pada norma-norma profesional dan politik ketimbang di bawah kontrol yang tinggi yang menggunakan mekanisme kewenangan hirarkis dan legal yang kuat.

Kalau Romzek dan Dubnick memandang akuntabilitas dari perspektif derajat dan sumber kontrol, Behn (2001) justru mengajukan tipologi akuntabilitas yang lebih berfokus kepada isu-isu substantif organisasi. Ia kemudian memilah akuntabilitas ke dalam empat kategori, yaitu *-accountability for finances*, *-accountability for fairness*, *-accountability for abuse of power*, dan *-accountability for performance* (dalam Koppell, 2005). Di sisi lain, Roberts (2002) juga memberikan tambahan mekanisme akuntabilitas yang olehnya disebut model akuntabilitas administratif. Model ini mencakup tiga tipe akuntabilitas, yaitu *direction-based accountability*, *performance-based accountability*, dan *procedure-based accountability*. Para pejabat publik, baik eksekutif dan manajer publik merencanakan arah strategis tiap organisasi dan menyatakan spesifikasi sasaran yang ingin diraih bersama (*direction-based accountability*). Kemudian mereka menetapkan ukuran-ukuran output dan outcome yang akan digunakan untuk memastikan apakah result yang diharapkan telah tercapai (*performance-based accountability*). Selanjutnya untuk membatasi dan mengarahkan perilaku anggota organisasi, maka perlu adanya hukum, peraturan, dan regulasi (*procedure-based accountability*).

Meskipun model akuntabilitas administratif telah digunakan dalam literatur manajemen publik, namun seperti yang dikemukakan oleh Michael Harmon dalam tulisannya *Responsibility as Paradox: A Critique of Rational Discourse on Government* (1995) bahwa tren masyarakat saat ini

(seperti reinvention) yang menuntut akuntabilitas dari pegawai publik cenderung akan gagal seperti halnya beberapa gerakan perubahan di waktu lampau. Mereka tidak mampu mencapai hasil yang diinginkan – yaitu pemenuhan segenap keinginan publik. Seperti yang dikatakan Harmon, perubahan (reform) merupakan seni manajemen dari segenap motif dan desakan-desakan yang kontradiktif yang mengatur kehidupan politik dan organisasi, dan publik gagal dalam memandang konsep di atas.

## **1.2. Konsep Kebijakan Akuntabilitas Publik**

Salahsatu langkah penting untuk mengimplementasikan akuntabilitas secara efektif adalah mendorong munculnya suatu kebijakan dan manajemen program yang jelas (Mustopdidjaja, 2003). Kebijakan publik pada dasarnya merupakan suatu keputusan yang dimaksudkan untuk melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu, dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan.

Kebijakan dapat diartikan sebagai keputusan pemerintah yang bersifat relative dan ditujukan kepada kepentingan umum, (Sed, 2000). Di dalam konteks penyelenggaraan pemerintah, khususnya pemerintah daerah, suatu kebijakan pada hakikatnya bersifat kompleks dan berkaitan dengan banyak aspek kehidupan untuk memecahkan masalah pemerintahan dan kemasyarakatan. Masyarakat makin menyadari bahwa kebijakan dapat memengaruhi kehidupan mereka dan sebaliknya.

Ciri yang menonjol dari suatu kebijakan bahwa kebijakan

mempunyai konsekuensi dan menyentuh masyarakat secara menyeluruh. Di dalam hubungan ini, Anderson (1990) mengemukakan beberapa ciri kebijakan, yaitu *public policy is purposive, good oriented behavior rather than random or chance behavior; public policy consists of course of action performed by government officials; policy is what they intend to do; public policy may either negative or positive; public policy is based on law and is authoritative*. Suatu kebijakan harus berorientasi pada tujuan tertentu dan tidak boleh dibuat secara acak. Sebuah kebijakan berhubungan dengan kebijakan terdahulu dan akan diikuti oleh kebijakan yang lainnya. Oleh karena itu, kebijakan pada dasarnya adalah pedoman untuk bertindak guna mencapai tujuan. Di samping melarang dan menganjurkan masyarakat, juga ada kebijakan yang tidak bersifat melakukan dan juga cadang, dukungan pemeliharaan, dan dukungan pelatihan bagi penggunaannya.

Kombinasi dari berbagai faktor tersebut tercermin pada tersedianya perangkat keras yang dapat dikategorikan sebagai komputer pusat, komputer mini, komputer mikro dan komputer makro. Seperti yang telah dibahas di muka! berbagai konfigurasi komputer memungkinkan suatu perusahaan digerakkan berdasarkan pendekatan sentralisasi atau desentralisasi atau kombinasi dari keduanya. Tidak ada pedoman yang berlaku umum mengenai hal ini. Berarti setiap perusahaan harus memutuskan sendiri pola mana yang akan digunakannya.

Terdapat beberapa alasan mengapa harus dilakukan audit

manajemen pengolahan kuangan terhadap pemerintahan desa. Pertama, perlu diteliti alasan yang digunakan oleh manajemen puncak dalam memutuskan pola pemrosesan pengelolaan keuanagan dalam organisasi. Tujuannya ialah untuk mengetahui apakah alasan tersebut dapat dipertanggungjawabkan dari segi kepentingan perusahaan atau tidak. Kedua, apakah berbagai akibat keputusan tersebut telah dipertimbangkan dengan matang. Misalnya, jika perusahaan menggunakan pola sentralistik, maka dampaknya dapat menimbulkan sikap apatis pada manajer bawahan. Ini perlu dipertimbangkan dengan matang. Ketiga, untuk mengetahui kebijaksanaan perusahaan tentang pengadaan pengelolaan keuangan tersebut.

Dalam pengelolaan keuangan sangat pentingnya perangkat lunak dalam keseluruhan proses pengolahan data secara elektronik terlihat jelas pada kenyataan bahwa secanggih apapun perangkat keras yang dimiliki oleh satu perusahaan, manfaat kecanggihannya tersebut hanya dapat dipetik secara maksimal apabila disertai perangkat lunak yang sesuai. Sangat menarik untuk mengenal dan menyimak bahwa bersamaan dengan perkembangan di bidang perangkat keras, tercipta pula berbagai jenis perangkat lunak yang memungkinkan berbagai penggunaan perangkat keras tersebut.

Telah umum diketahui bahwa salah satu bidang industry yang berkembang dengan sangat pesat, dewasa ini adalah industry perangkat lunak. Telah dimaklumi pula bahwa ada perangkat lunak yang diciptakan

oleh perusahaan yang menghasilkan perangkat keras, tetapi banyak jenis perangkat lunak yang dihasilkan oleh berbagai perusahaan yang khusus bergerak dalam bidang tersebut. Jika perangkat lunak tertentu dihasilkan oleh perusahaan produsen perangkat keras, perangkat lunak tersebut biasanya digunakan untuk mengoperasikan perangkat lunak tertentu yang dihasilkan oleh perusahaan yang bergerak khusus dalam bidang itu, produk tersebut biasanya bersifat compatible.

Oleh karena itu, perangkat lunak merupakan salah satu objek audit manajemen pengolahan data. Tujuannya adalah untuk menemukan fakta tentang apakah perangkat lunak yang digunakan sudah merupakan perangkat yang paling serangkaian tujuan dan sasaran. Program dibagi, menjadi kegiatan dan harus disertai dengan target sasaran output dan outcome. Program yang baik harus mempunyai keterkaitan dengan tujuan dan sasaran serta masuk akal dan dapat dicapai.

Kegiatan adalah serangkaian pelayanan yang mempunyai maksud menghasilkan output dan hasil yang penting untuk pencapaian program. Kegiatan yang baik kriterianya adalah harus dapat mendukung pencapaian program. Di dalam menyusun anggaran berdasarkan kinerja organisasi ataupun unit organisasi tidak hanya diwajibkan menyusun anggaran atas dasar fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja, tetapi juga menetapkan kinerja yang ingin dicapai. Kinerja tersebut antara lain dalam bentuk keluaran (output) dari kegiatan yang akan dilaksanakan dan hasil (outcome) dari program yang telah

ditetapkan.

Beberapa tolok ukur dalam menilai pelaksanaan sistem anggaran kinerja yang membedakan dengan sistem anggaranlainnya, yaitu sebagai berikut:

1. Standar pelayanan minimal, dalam hal ini yang berkaitan dengan kinerja anggaran, pemerintah daerah harus menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Kinerja yang dimaksud dalam standar pelayanan minimal ini adalah target-target yang menjadi tolok ukur yang ditetapkan sebagai indikator-indikator keberhasilan suatu kegiatan, yaitu indikator output, outcome, benefit, dan impact. Hal ini digunakan untuk menetapkan analisis standar biaya serta menghitung rencana anggaran kegiatan. Program dan rencana kegiatan termasuk tolok ukur kinerja merupakan pelaksanaan dari urusan wajib yang selanjutnya dituangkan dalam rencana kinerja.
2. Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan yang telah ditetapkan. Indikator kinerja sebagai berikut, input, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat atau besarnya sumber daya yang digunakan untuk melaksanakan program atau kegiatan. Output, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan produk (barang/jasa) yang dihasilkan dari program sesuai dengan masukan yang digunakan. Outcome, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dicapai

menurut keluaran program yang telah dilaksanakan. Benefit, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan atau hasil yang dapat dirasakan. Impacts, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan dampaknya terhadap kondisi makro dari manfaat yang ingin dicapai.

Kebijakan adalah keputusan yang sifatnya mendasar untuk dipergunakan sebagai landasan bertindak, dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kebijakan pada dasarnya merupakan ketentuan-ketentuan yang dimaksudkan untuk memengaruhi perilaku kelompok sasaran tertentu agar melakukan tindakan yang terarah padapencapaian tujuan kebijakan. Sebuah kebijakan dibuat karena ada tujuan yang ingin dicapai.

Menurut Said (2002) kebijakan yang baik mempunyai tujuan yang baik. Tujuan yang baik sekurang-kurangnya memenuhi empat kriteria yang baik, yaitu realistis atau rasional, jelas, dan berorientasi ke depan. Kebijakan publik merupakan fenomena yang kompleks dan dinamis, sehingga setiap aparatur pemerintah dituntut untuk memahami apa yang harus dilakukan atau tidak dilakukannya. Tentu hal ini dalam rangka penyelenggaraan suatu kebijakandi bidang pemerintahan dan kemasyarakatan, serta adanya kemampuan untuk mengaktualisasikannya di tengah dinamika kehidupan masyarakat secara baik dan efektif.

Guna menumbuhkan kemampuan dalam mengaktualissikan sebuah kebijakan dalam kehidupan masyarakat yang makin dinamis, paling tidak diperlukan beberapa hal (Mustopadidjaja, 2003), yaitu

pengetahuan, keahlian, dan keterampilan untuk mengolah suatu kebijakan secara baik dan efektif, pemahaman mengenai desain kebijakan secara utuh, pemahaman mengenai peta dan kondisi lingkungan actual dimana di mana yang bersangkutan berperan, informasi terbaru, mengenai perkembangan pelaksanaan, dan kemampuan untuk mengembangkan berbagai kemungkinan, langkah tindak lanjut. Prinsip yang senantiasa selalu mendapatkan perhatian dalam pengembangan dan pengelolaan kebijakan adalah keserasian atau konsistensi dalam penyelenggaraan tugas umum pemerintah. Maksud kebijakan timbul karena adanya faktor lingkungan kebijakan, yaitu suatu keadaan yang melatarbelakangi timbulnya masalah kebijakan. Faktor lingkungan dapat berupa tuntutan masyarakat, kebutuhan masyarakat atau peluang yang diharapkan dapat diselesaikan melalui suatu kebijakan. Mempertimbangkan pengaruh dari perkembangan lingkungan strategis dan sistem sosial, ekonomi dan politik, maka suatu kebijakan harus senantiasa memperhatikan nilai dan prinsip pengelolaan pemerintah yang baik seperti bersifat demokratis, transparan, partisipatif, desentralistik, dan akuntabel. Nilai demokratis dalam suatu kebijakan mengandung maksud bahwa harus dapat memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi partisipasi masyarakat sesuai aspirasi masyarakat dan ditujukan untuk intern dalam kehidupan organisasi berarti sama dengan menyatakan bahwa harus menjadi pandangan hidup organisasi yang bersangkutan; menggambarkan secara menyeluruh dan terintegrasi dalam semua tingkat organisasi yang akan

terlibat menurut fungsi-fungsi suatu organisasi.

Mustopadidjaja (2003) menyatakan bahwa beberapa manfaat yang dapat diidentifikasi dengan adanya perencanaan strategis, yaitu organisasi dapat menyiapkan perubahan secara proaktif. Perencanaan strategis dibuat atas dasar perhitungan yang mendalam mengenai potensi, peluang, dan tantangan yang akan dihadapi, sehingga desain kegiatan tersebut secara proaktif menyiapkan perubahan yang mungkin akan terjadi; diperlukan dalam rangka mengelola keberhasilan.

Perencanaan strategis akan menuntun organisasi untuk menyusun strategi yang berorientasi pada hasil melalui optimalisasi kapabilitas dan sumber daya yang dimiliki; berorientasi ke masa depan, dengan maksud memungkinkan organisasi dapat memberikan komitmen pada kegiatan di masa mendatang; organisasi dapat lebih adaptif dan fleksibel terhadap perubahan, sehingga mampu menyesuaikan terhadap perubahan lingkungan strategis yang terjadi; organisasi dapat lebih memberikan pelayanan prima, dalam arti memperhitungkan kepuasan pelanggan sebagai salah satu fakta penentu keberhasilan organisasi.

Di dalam proses perencanaan, penetapan visi dan misi pemerintahan desa merupakan langkah awal. Tujuan penetapan visi antara lain adalah mencerminkan apa yang akan dicapai oleh suatu organisasi, memberikan arah dan focus strategi yang jelas, menjadi perekat serta menyatukan berbagai gagasan dan memiliki orientasi terhadap masa depan dalam pemerintah desa. Pada hakikatnya

membentuk visi organisasi adalah menggali gambaran bersama mengenai masa depan masyarakat desa. Visi adalah model mental masa depan warga desa, sehingga harus menjadi milik bersama dan diyakini oleh seluruh anggota organisasi. Visi dalam Inpres Nomor 7 Tahun 1999, didefinisikan sebagai carapandang jauh ke depan ke mana instansi pemerintah harus dibawa agar dapat eksis, antisipatif, dan inovatif.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa visi ialah suatu gambaran yang menantang keadaan masa depan yang diinginkan oleh instansi pemerintah desa. Melalui dasar tersebut, maka rumusan visi merupakan tujuan terluas dan terdefinisikan yang memperjelas arah dan inspirasi untuk mendapatkan yang terbaik masyarakat desa. Rumusan ini memiliki kesamaan dengan pandangan Salusu (1996), yang menyatakan bahwa visi adalah suatu cara pandang tentang cita-cita dan harapan, yaitu sesuatu yang ingin dicapai pada masa yang akan datang.

Visi yang baik adalah visi yang mampu menarik komitmen dan menggerakkan seluruh aparat pemerintah desa, memberikan makna bagi kehidupan anggota organisasi, membentuk suatu standar keunggulan, menjembatani keadaan sekarang dan masa depan (Mustopadidjaja, 2003). Melalui visi organisasi dapat dirumuskan dari upaya mendorong setiap anggota organisasi untuk memiliki visi individu dalam organisasi.

Dalam pengertian yang sempit dan sederhana akuntabilitas dapat dipahami sebagai wujud pertanggungjawaban yang mengacu pada: kepada siapa lembaga/organisasi mempertanggungjawabkan kinerja

pemerinta desa dan juga untuk apa lembaga/organisasi melakukan pertanggung jawaban? Sementara dalam pengertian yang luas, akuntabilitas dapat dimaknai sebagai kewajiban dari pihak yang mendapatkan amanah (agent) untuk memberikan pertanggungjawaban segala aktivitas yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak yang memberikan amanah (principal), yang mempunyai kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

#### a. Dimensi Akuntabilitas

Ada beberapa dimensi dalam akuntabilitas publik yang harus dilakukan oleh organisasi sektor publik, Ellwood dalam Mardiasmo (2002:21) menjelaskan terdapat lima dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik, yaitu :

##### 1. Akuntabilitas Kejujuran dan Akuntabilitas Hukum (*Accountability for Probitiy and Legality*)

Akuntabilitas kejujuran terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*), sedangkan akuntabilitas hukum terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dengan penggunaan sumber dana publik.

##### 2. Akuntabilitas Proses (*Process Accountability*)

Akuntabilitas proses terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasi melalui pemberian

pelayanan publik yang cepat, responsif, dan murah biaya. Pengawasan dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan akuntabilitas proses dapat dilakukan, misalnya dengan memeriksa ada tidaknya mar up dan pungutan-pungutan lain di luar yang ditetapkan, serta sumber-sumber inefisiensi dan pemborosan yang menyebabkan mahal nya biaya pelayanan publik dan kelambanan dalam pelayanan. Pengawasan dan pemeriksaan akuntabilitas proses juga terkait dengan pemeriksaan terhadap proses tender untuk melaksanakan proyek-proyek publik. Yang harus dicermati dalam kontrak tender adalah apakah proses tender telah dilakukan secara fair melalui Compulsory Competitive Tendering (CCT), ataukah dilakukan melalui korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

3. Akuntabilitas Program (*Programme Accountability*)

Akuntabilitas program terkait dengan pertimbangan apakah yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal.

4. Akuntabilitas Kebijakan (*Policy Accountability*)

Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah, baik pusat maupun daerah, atas kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap DPR/DPRD dan masyarakat luas.

5. Akuntabilitas Finansial (*Financial Accountability*)

Akuntabilitas finansial adalah akuntabilitas yang terkait dengan

pertanggungjawaban lembaga-lembaga publik untuk menggunakan uang publik (public money) secara ekonomis, efisien dan efektif, tidak ada pemborosan dan kebocoran dana serta korupsi. Akuntabilitas financial sangat penting karena pengelolaan keuangan publik akan menjadi perhatian utama masyarakat. Akuntabilitas publik yang mengharuskan lembaga-lembaga publik untuk membuat laporan keuangan untuk menggambarkan kinerja finansial organisasi kepada pihak luar.

Berdasarkan pendapat dari berbagai pihak mengenai akuntabilitas di atas, maka dapatlah disimpulkan bahwa akuntabilitas merupakan wujud dari sejumlah kewajiban untuk mempertanggungjawabkan segala sesuatu yang telah dipercayakan kepada seseorang baik menyangkut keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan misi dari organisasi atau institusi dalam mencapai sasaran serta tujuan yang telah ditetapkan. Wujud pertanggungjawaban yang dilakukan yaitu melalui media tertentu dan dilaksanakan secara berkala.

Terwujudnya akuntabilitas ditandai dengan berfungsinya seluruh komponen yang ada dan menjadi motor penggerak jalannya kegiatan organisasi, sesuai dengan tugas pokok dan fungsi serta kewenangan dari masing-masing komponen tersebut. Akuntabilitas juga berhubungan erat dengan instrumen yang dijadikan sebagai kegiatan kontrol terutama berkaitan dengan pencapaian hasil pada pelayanan publik yang disampaikan secara terbuka dan transparan kepada masyarakat luas

serta pemangku kepentingan lainnya.

Akuntabilitas dapat juga dipahami sebagai sebuah konsep etika yang dekat administrasi publik dengan pemerintahan (lembaga eksekutif pemerintah, lembaga legislatif Parlemen dan lembaga yudikatif kehakiman) yang mempunyai beberapa arti antara lain hal ini sering digunakan secara sinonim dengan konsep-konsep seperti yang dikemukakan oleh Clarence Dykstra (1939:1-25) yaitu yang dapat dipertanggungjawabkan (*responsibility*), yang dapat dipertanyakan (*answerability*), yang dapat dipersalahkan (*blameworthiness*) dan yang mempunyai ketidakbebasan (*liability*).

## **2.2. Konsep Dasar Akuntabilitas Vertical dan Horizontal**

Konsep mengenai akuntabilitas dapat dibedakan atas akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*) dan akuntabilitas horizontal (*horizontal accountability*). Akuntabilitas vertikal adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya pertanggungjawaban unit-unit kerja kepada pemerintah daerah, pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada pemerintah pusat (seperti termuat dalam PP nomor 6 tahun 2008 tentang evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pasal 1) dan pertanggungjawaban pemerintah pusat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sedangkan akuntabilitas horizontal adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas (Mardiasmo, 2002:28).

Era reformasi melahirkan harapan baru bagi masyarakat dan bangsa Indonesia untuk mengimplementasikan akuntabilitas pada berbagai aspek kehidupan. Kondisi ini didukung dengan tuntutan dari negara-negara pemberi bantuan dan hibah dengan menekan pemerintah Indonesia untuk membenahi birokrasi dan administrasi demi terwujudnya good governance. Hal ini tergambar jelas dalam prinsip-prinsip good governance yang harus ditumbuhkembangkan yaitu partisipasi, transparansi, ketaatan hukum, responsif, berorientasi kesepakatan, kesetaraan, efektif dan efisien, akuntabilitas dan visi strategik.

Wujud lain dari implementasi akuntabilitas di Indonesia dapat dilihat dari dikeluarkannya UU no 28 tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, yang menguraikan tentang asas akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara dan pengelolaan pemerintahan. Akuntabilitas berhubungan erat dengan instrumen yang dijadikan sebagai kegiatan kontrol terutama dalam pencapaian sasaran atau penyelesaian target program yang ditetapkan pada pelayanan publik dan menyampaikannya secara terbuka kepada para pemangku kepentingan melalui media tertentu. Pada intinya aspek penting yang terkandung dalam pengertian tentang akuntabilitas adalah bahwa publik atau masyarakat mempunyai hak untuk mengetahui kebijakan-kebijakan atau tindakan- tindakan yang dilakukan oleh pihak yang mereka beri kepercayaan. Deklarasi Tokyo (1985) memberikan pengertian mengenai akuntabilitas sebagai kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau

penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial dan program. Senada dengan Deklarasi Tokyo (1985), LAN RI dan BPKP (2001) menerangkan tentang akuntabilitas sebagai kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/pimpinan suatu unit organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau yang berwenang meminta pertanggungjawaban. Ini berarti akuntabilitas sebagai wujud pertanggungjawaban memiliki keterkaitan erat dengan pelaksanaan penilaian / evaluasi terhadap penggunaan wewenang.

Tujuan utama dari reformasi sektor publik (reformasi administrasi publik) di Indonesia adalah terwujudnya akuntabilitas, namun untuk mewujudkan akuntabilitas ini tidak mudah karena begitu kompleksnya permasalahan-permasalahan yang dihadapi. Tuntutan-tuntutan akuntabilitas publik ini mengharuskan lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horizontal bukan hanya pertanggungjawaban secara vertikal saja.

Berkaitan dengan elemen-elemen yang terdapat dalam konsep akuntabilitas, LAN & BPKP RI (2001:29) menjelaskan pembagian akuntabilitas sebagai berikut:

1. Akuntabilitas keuangan

Akuntabilitas keuangan merupakan pertanggungjawaban mengenai

integritas keuangan, pengangkatan dan ketaatan terhadap peraturan perundangan. Sasaran pertanggungjawaban ini adalah laporan keuangan yang disajikan dan peraturan perundangan yang berlaku yang mencakup penerimaan, Penyimpanan, pengeluaran uang oleh instansi pemerintah.

## 2. Akuntabilitas manfaat

Akuntabilitas manfaat (efektivitas) pada dasarnya memberi perhatian kepada hasil dari kegiatan-kegiatan pemerintahan. Dalam hal ini, seluruh aparat pemerintahan dipandang berkemampuan menjawab pencapaian tujuan (dengan memperhatikan biaya dan manfaatnya) dan tidak hanya sekedar kepatuhan terhadap kebutuhan hierarkhi atau prosedur. Efektivitas yang harus dicapai bukan hanya berupa output akan tetapi yang lebih penting adalah efektivitas dari sudut pandang outcome. Akuntabilitas manfaat hampir sama dengan akuntabilitas program.

## 3. Akuntabilitas prosedur

Akuntabilitas prosedural merupakan pertanggungjawaban mengenai apakah suatu prosedur penetapan dan pelaksanaan suatu kebijakan telah mempertimbangkan masalah moralitas, etika, kepastian hukum, dan ketaatan pada keputusan politis untuk mendukung pencapaian tujuan akhir yang telah ditetapkan.

### b. Fungsi akuntabilitas

Untuk menghindari perilaku koruptif, maka masyarakat berhak

menuntut dan mengharapkan aparat pemerintah dapat mempunyai dan mengembangkan akuntabilitas moral sesuai dengan tanggungjawabnya sebagai pegawai publik. Paul dalam LAN dan BPKP. Modul I (2000) membagi akuntabilitas eksternal meliputi: Pertama, *Democratic Accountability* merupakan gabungan antara political dan *administrative accountability*. Pemerintah accountable atas kinerja dan semua kegiatannya kepada pemimpin politik yang telah memilih mereka. Pada negara- negara demokratis, menteri accountable pada parlemen. Penyelenggaraan pelayanan publik accountable pada menteri/pimpinan instansinya masing-masing. Jadi, pada dasarnya pelaksanaan akuntabilitas dilakukan secara berjenjang dari pemimpin tingkat bawah sampai ke yang paling atas. Kedua, *Professional Accountability*. Dalam akuntabilitas profesional, para pakar, profesional dan teknokrat melaksanakan tugas-tugasnya dengan dilandasi oleh norma-norma standar profesinya. Mereka diperkenankan untuk menentukan public interest sesuai dengan norma-norma standar yang dikaitkan dengan kepentingan masyarakat. Ketiga, *Legal Accountability*.

Berdasarkan kategori akuntabilitas ini, pelaksanaan ketentuan hukum disesuaikan untuk kepentingan public goods dan public services yang memang dituntut oleh seluruh masyarakat. Dengan akuntabilitas ini maka petugas pelayanan publik akan dapat dituntut di pengadilan apabila mereka gagal melaksanakan tugas-tugasnya sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat. Mal praktik dan pelayanan seadanya kepada

masyarakat akan ditunjukkan pada laporan akuntabilitas legal.

c. Dimensi Akuntabilitas administrasi

Adapun upaya pemantapan terhadap dimensi akuntabilitas administrasi pada setiap instansi pemerintahan yang ada khususnya di Indonesia dimaksudkan agar dapat memperkuat peran serta kapasitas lembaga dengan tersedianya berbagai akses bagi publik atau masyarakat luas sehingga dalam kerangka inilah akan mendorong tumbuh kembangnya akuntabilitas pada berbagai pihak. Dalam konsepsi yang seperti ini, maka akuntabilitas administrasi umumnya berhubungan dengan bagaimana memberikan pelayanan yang terbaik dan memuaskan kepada publik sebagai pihak yang berhak untuk menerima, karena akuntabilitas administrasi lebih banyak menyoroti kinerja seorang direktur, kepala departemen, kepala dinas atau instansi serta para manajer organisasi publik. Mereka merupakan pejabat publik yang tidak dipilih melalui pemilihan umum, melainkan ditunjuk berdasarkan kompetensi teknis tertentu, sehingga kepada mereka dipercayakan sejumlah sumber daya yang diharapkan dapat digunakan untuk menghasilkan barang dan jasa tertentu.

Media pertanggungjawaban yang dapat dijadikan sebagai alat untuk melaporkan pencapaian sasaran, tujuan dan target pengelolaan sumberdaya suatu organisasi publik di Indonesia dapat berbentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja (LAK) yang wajib dilakukan oleh seluruh

instansi pemerintah berdasarkan Inpres no 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Dengan LAK seluruh instansi pemerintah melakukan pertanggungjawabannya setiap akhir tahun dalam bentuk yang kongkrit ke arah pencapaian tujuan berdasarkan visi dan misi organisasi. Tujuan tersebut dapat dilihat dalam rencana strategis organisasi, rencana kinerja, serta program kerja tahunan dengan tetap berpatokan pada Rencana Jangka Panjang dan Menengah (RJPM) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Untuk itu, BPKP (2007) mengusulkan bahwa dalam pelaksanaan akuntabilitas pada instansi pemerintah, ada tiga prinsip yang harus dipegang teguh, yaitu pertama, Adanya komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi yang bersangkutan; kedua, Berdasarkan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; ketiga, Menunjukkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.

Selain itu upaya mewujudkan sistem akuntabilitas administrasi dimaksudkan juga sebagai:

1. Untuk dan dalam memulihkan dan memelihara serta menjaga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.
2. Mendorong instansi pemerintah melaksanakan transparansi dan responsiveness di berbagai bidang tugas yang ada.
3. Mendorong tumbuhnya partisipasi dari masyarakat dalam menunjang

program pembangunan nasional.

4. Menjadikan instansi pemerintah melaksanakan tugasnya secara tertib, efektif, efisien, ekonomis dan responsif terhadap aspirasi yang berkembang dalam lingkungan masyarakat.
5. Mendorong tumbuh kembangnya sistem penilaian terhadap kinerja aparat.
6. Mendorong terciptanya iklim kerja yang kondusif dan sehat serta meningkatnya disiplin.
7. Mendorong peningkatan kualitas pelayanan kepada publik.

d. Aspek Transparansi dan Dimensi Transparansi

Mustiko (2005), Transparansi merupakan suatu prinsip yang sangat penting dalam suatu badan usaha. Prinsip ini menjamin adanya pengungkapan ataupun keterbukaan segala informasi yang berkaitan dengan performance serta berbagai permasalahan yang berkaitan dengan badan usaha secara tepat waktu dan akurat. Pengertian transparansi memberikan suatu petunjuk agar pelaku kunci yang terlibat untuk bertanggungjawab dan menjamin kinerja pelayanan public yang baik. Prinsip transparansi merupakan pelaksanaan keterbukaan dalam setiap kegiatan yang dilakukan oleh pihak terkait atas pelaksanaan kewenangan yang diberikan padanya. Prinsip ini terutama berkaitan erat dengan keterbukaan terhadap efektifitas kegiatan dalam pencapaian sasaran atau target kebijakan ataupun program yang telah ditetapkan. Menurut Hutomo (2002) Transparansi mempunyai karakteristik:

1. Adanya tujuan yang telah ditetapkan
2. Penentuan standar yang dibutuhkan untuk pencapaian tujuan
3. Mendorong penerapan atau pemakaian standarnisasi
4. Mengembangkan standard organisasi dan operasional secara ekonomis.

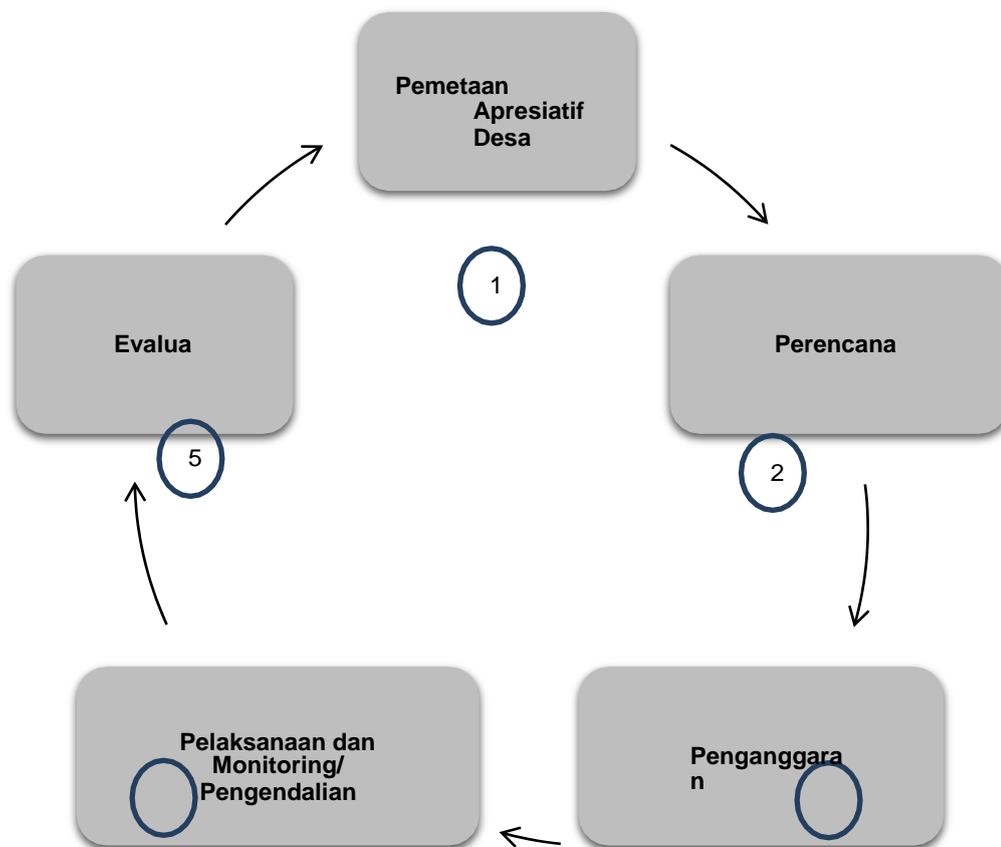
Menurut Ellwod menjelaskan ada 4 dimensi transparansi yang harus dipenuhi oleh organisasi sector public atau badan hukum yaitu:1. Transparansi kejujuran dan transparansi hukum. Transparansi kejujuran terkait dengan keterbukaan atas tindakan yang tidak bertentangan dalam bentuk penyalahgunaan jabatan (abuse a power), sedangkan transparansi hukum berkaitan dengan jaminan akan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku. 2. Transparansi proses, terkait dengan prosedur pelaksanaan tugas yang berkaitan dengan kecukupan informasi yang diberikan pada publik. 3. Transparansi program, terkait dengan pertimbangan atas pencapaian dari tujuan yang telah ditetapkan serta program yang memberikan hasil optimal. 4. Transparansi kebijakan terkait dengan keterbukaan setiap organ terkait atas kebijakan-kebijakan yang diambil dalam rangka pencapaian tujuan.

### **3.2. Proses Penggunaan Anggaran Dana Desa**

#### **1. Anggaran Pembangunan Desa**

Untuk melaksanakan pemerataan pembangunan Desa di negara Indonesia, maka pemerintah pusat berkewajiban untuk memberikan bantuan dana, untuk Alokasi pembangunan desa agar desa mampu

berkembang menjadi desa yang mandiri. Menurut Budi Winarno (2008:94) birokrasi memainkan peran dominan dalam pelaksanaan program pembangunan masyarakat desa. Yang termasuk peran tersebut adalah mengarahkan pelaksanaan program pembangunan pedesaan secara spesifik; pengawasan, melakukan audit, melakukan monitoring terhadap organisasi pedesaan. Penganggaran pembangunan desa partisipatif dan berbasis kekuatan adalah suatu proses untuk menentukan besaran dan sumber-sumber anggaran guna melaksanakan program/kegiatan sesuai prioritas yang tertuang dalam RKP Desa dengan berlandaskan pada analisa aset/kekuatan yang ada terutama yang tersedia di desa. Proses penganggaran ini melibatkan berbagai unsur yang ada di desa termasuk perempuan, warga miskin, kaum muda dan yang termarjinalkan lainnya serta pihak lain yang potensial untuk memberikan dukungan. Penganggaran pembangunan desa merupakan bagian dalam siklus pengelolaan pembangunan. Berikut ini adalah gambaran posisi penganggaran dalam siklus pengelolaan pembangunan desa:



Gambar 1.  
Siklus pengelolaan keuangan Desa (menurut Budi Winarno (2008:94))

Dari gambar tersebut di atas terlihat bahwa secara umum penganggaran dalam siklus pengelolaan pembangunan desa berada pada posisi ketiga yaitu setelah perencanaan. Ini berarti bahwa rencana pembangunan tahunan yang telah disusun menjadi acuan dalam penyusunan anggaran pembangunan.

Dalam Permendagri No. 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa Pasal 5 Ayat (5) dinyatakan bahwa penyusunan RKP desa diselesaikan paling lambat akhir Januari tahun anggaran sebelumnya. Lebih lanjut pada pasal 6 terkandung makna

bahwa rancangan peraturan desa tentang APBDes didasarkan pada RKP Desa. Selanjutnya menurut peraturan pemerintah tahun 2014 Pasal 93:

- 1) Pengelolaan keuangan Desa meliputi: a. perencanaan; b. pelaksanaan; c. penatausahaan; d. pelaporan; dan e. pertanggung jawaban.
- 2) Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- 3) Dalam melaksanakan kekuasaan pengelolaan keuangan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepala Desa menguasai sebagian kekuasaannya kepada perangkat Desa.

Penganggaran pembangun desa yang umumnya terjadi adalah proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Padahal secara administrasi, yang dimasukkan dalam APBDes adalah dana/uang yang direncanakan masuk dalam rekening desa dan akan digunakan sebagai pembiayaan pelaksanaan program/kegiatan. Sementara pada kenyataannya penganggaran pembangunan desa terutama yang dana/uangnya tidak melalui rekening desa atau dengan kata lain dikelola langsung oleh warga dan atau organisasi warga jumlahnya bahkan lebih besar dari yang tercatat dalam rekening desa. Oleh sebab itu ruang lingkup penganggaran pembangunan desa yang dimaksudkan dalam pembahasan ini meliputi:

1. Anggaran pembangunan desa yang dana/uangnya direncanakan melalui rekening desa (selanjutnya disebut dengan APBDes)

2. Anggaran pembangunan desa yang dana/uangnya direncanakan langsung dikelola oleh organisasi/kelompok warga dan tidak masuk dalam rekening desa (selanjutnya di sebut non APBDes)

Namun demikian kedua rencana anggaran pembangunan desa ini dilakukan melalui proses musyawarah penganggaran pembangunan desa dan secara administrasi tercatat di desa.

Kemandirian desa dalam penganggaran dapat dilihat dari dua hal utama yaitu:

1. *Proses*. Terkait dengan proses, indikasi kemandirian dapat dilihat misalnya dari partisipasi warga. Apakah keterwakilan warga (termasuk perempuan, warga miskin, kaum muda dan yang termarjinalkan) ikut serta dalam pembahasan dan pengambilan keputusan anggaran pembangunan desa. Apakah fasilitasi proses penganggaran ini dipimpin oleh warga (bukan pihak dari luar desa). Apakah dalam proses penganggaran ini dilakukan analisa aset/kekuatan untuk menentukan besaran dan sumber anggarannya. Apakah dalam proses penganggaran telah mempertimbangkan pemenuhan kebutuhan dasar warga menjadi prioritas anggarannya.
2. *Hasil*. Penganggaran pembangunan desa akan menghasilkan rencana anggaran pembangunan desa baik yang tersusun dalam bentuk APBDes maupun non APBDes. Sebelum APBDes diberlakukan maka perlu ditetapkan dengan Peraturan Desa (Perdes). Dalam kaitan dengan hasil ini, indikasi kemandirian desa selain adanya dokumen

APBDes yang telah ditetapkan dengan Perdes serta anggaran pembangunan non APBdes adalah besaran dan sumber anggarannya. Apakah anggaran yang direncanakan lebih besar bersumber dari luar ataukah dari aset/kekuatan yang dimiliki warga dan desa. Apakah ada sumber-sumber anggaran yang direncanakan terutama dari warga dan desa dapat tersedia secara berkelanjutan.

Agar indikasi kemandirian desa ini dapat lebih mendalam lagi maka dapat dikembangkan lebih lanjut.

Proses penganggaran pembangunan desa harus dijalankan untuk mendorong tata pemerintahan lokal demokratis. Misalnya pelibatan perempuan, warga miskin, kaum muda dan marjinal lainnya dalam proses terutama ikut serta dalam pengambilan keputusan. Pelibatan warga dalam proses penganggaran pembangunan desa akan meningkatkan kepercayaan warga kepada aparatur pemerintahan desa, serta meningkatkan rasa memiliki dan tanggungjawab warga. Proses penganggaran pembangunan desa juga harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **2. Fungsi Anggaran Dana Desa**

Menurut Gant dalam Syamsi (1986:97) bahwa fungsi anggaran adalah mengalokasikan dana-dana kepada badan-badan pemerintah sehemat mungkin. Selanjutnya mengalokasikan dana tersebut juga mempunyai fungsi yang oleh Musgrave dalam Syamsi (1986:97) disebutkan sebagai fungsi alokasi berupa pengalokasian penggunaan

anggaran untuk pembuatan sarana dan prasarana bagi kepentingan umum dan untuk kepentingan individual. Penganggaran desa mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi.

1. *Fungsi otorisasi* mengandung arti bahwa penganggaran desa menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan, belanja dan pembiayaan pada tahun yang bersangkutan. Artinya keseluruhan pendapatan dengan mengoptimalkan asset-aset desa menjadi modal pembangunan mejadi lebih utama. Prioritas belanja berdasar pada RKPDes yang merupakan kewenangan desa menjadi bagian penting untuk mendapatkan alokasi dari APBDesa. Dengan kata lain pemerintah desa tidak bisa menganggarkan kegiatan diluar yang sudah tertuang dalam APBDes.
2. *Fungsi perencanaan* mengandung arti bahwa penganggaran desa menjadi pedoman bagi aparat desa dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. *Fungsi pengawasan* mengandung arti bahwa penganggaran desa menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
4. *Fungsi alokasi* mengandung arti bahwa penganggaran desa harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian desa. penganggaran ini juga harus memberikan ruang kepada kelompok miskin, perempuan dan

orang termarginalkan di desa untuk mendapatkan alokasi (manfaat) dari penganggaran yang ada.

5. *Fungsi distribusi* mengandung arti bahwa kebijakan penganggaran desa harus memperhatikan rasa keadilan bagi masyarakat desa terutama untuk kelompok miskin, perempuan dan kelompok termarginalkan di desa.
6. *Fungsi stabilisasi* mengandung arti bahwa anggaran pemerintah desa menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian desa. dengan demikian belanja pembangunan desa juga harus memperhatikan aspek kemanfaatannya dalam upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan melipatgandakan sumberdaya untuk menggerakkan sektor ekonomi yang ada di desa.

### **3. Organisasi New Public Management**

Dalam melakukan hubungan antara instansi-instansi pemerintah dengan pelanggan (*customers*) dipahami sama dengan proses hubungan transaksi yang dilakukan oleh dunia pasar (*marketplace*). Dengan menransformasikan kinerja pasar seperti ini maka dengan kata lain akan mengganti atau mereform kebiasaan kinerja sector public dari tradisi berlandaskan aturan (*rule-based*) dan proses yang menggantungkan pada otoritas pejabat (*authority-driven processes*) menjadi orientasi pasar (*market-based*), dan dipacu untuk berkompetensi sehat (*competition-driven tactics*).

Dalam konsep *New Public Management* semua pimpinan (manajer) di dorong untuk menemukan cara-cara baru dan inovasi untuk memperoleh hasil yang maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi-fungsi pemerintahan. Tidak lagi melakukan *-rowing* menyapu bersih semua pekerjaan, melainkan melakukan *-steering* membatasi terhadap pekerjaan atau fungsi mengendalikan, memimpin, mengarahkan yang strategis saja. Dengan demikian, kunci dari *New Public Management* adalah sangat menitik beratkan pada mekanisme pasar dalam mengarahkan program-program public. Dalam hal ini termasuk upaya melakukan kompetisi di dalam instansi pemerintah beserta unit-unit lintas batas bagi sector organisasi yang berorientasi profit maupun nonprofit.

Konsep *New Public Management* dapat di pandang sebagai suatu konsep baru yang ingin menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang berlaku di instansi dan pejabat-pejabat pemerintah. Melalui konsep ini, Christopher Hood dari *London School Of Economics* (1995) mengatakan bahwa *New Public Management* mengubah cara-cara dan model birokrasi public yang tradisional ke arah cara- cara dan model bisnis privat dan perkembangan pasar.

Tidak lagi dipraktekkan cara-cara legitimasi birokrasi public untuk menyelamatkan dari diskresi administrasi dalam birokrasi pemerintah. Berdasarkan konsep tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa karakteristik utama *NPM* adalah perubahan lingkungan birokrasi yang didasarkan pada aturan baku menuju system manajemen public yang

lebih fleksibel dan lebih berorientasi pada kepentingan public.

Menurut pandangan manajerialisme, permasalahan birokrasi muncul bukan karena kesalahan atau buruknya undang-undang, kebijakan atau program, melainkan permasalahan tersebut muncul terutama karena manajemen yang buruk. NPM memiliki doktrin antara lain : berfokus pada manajemen, bukan kebijakan; debirokratisasi; berfokus pada kinerja dan penilaian kinerja; serta akuntabilitas berbasis hasil (*results-based accountability*); pemecahan birokrasi public ke dalam unit-unit kerja; penerapan mekanisme pasar melalui pengontrakan atau outsourcing untuk membantu perkembangan persaingan di sector public; pemangkasan biaya (*cost cutting*) dan efisiensi; kompensasi berbasis kinerja (*performance-based pay*); dan kebebasan manajer untuk mengelola organisasi. Doktrin tersebut semakin menegaskan bahwa NPM sangat terkait dengan semakin pentingnya pelayanan kepada pelanggan (*customer service*); devolusi; reformasi regulasi, reformasi proses anggaran menuju penganggaran kinerja (*performance budgeting*) dan accrual budgeting. Christopher Hood (1991:4-5) menjelaskan bahwa konsep *NPM* mengandung tujuh komponen utama, yaitu:

- 1) Manajemen professional di sector public.
- 2) Adanya standar kinerja dan ukuran kinerja.
- 3) Penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian output dan outcome.
- 4) Pemecahan unit-unit kerja di sector public.

- 5) Menciptakan persaingan di sector public.
- 6) Pengadopsian gaya manajemen di sector bisnis ke dalam sector public.
- 7) Penekanan pada disiplin dan penghematan Yang lebih besar dalam menggunakan sumberdaya.

Untuk lebih mewujudkan konsep *New Public Management* dalam birokrasi public, maka upaya yang harus dilakukan oleh para pemimpin birokrasi agar meningkatkan produktivitas dan menemukan alternative cara-cara pelayanan public berdasarkan perspektif ekonomi dengan didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas public kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, restrukturisasi lembaga birokrasi public, merumuskan kembali misi organisasi, melakukan *streamlining* proses dan prosedur birokrasi, dan melakukan desentralisasi proses pengambilan keputusan. Seperti yang dilakukan di beberapa Negara dunia mengalami banyak perubahan dan kemajuan dimana pimpinan eksekutif yang diwajibkan melakukan proses akuntabilitas terhadap tercapainya tujuan organisasi, menciptakan proses baru untuk mengukur peningkatan produktivitas kerja, dan melakukan *reengineering* system yang merespon terhadap kuatnya komitmen pada akuntabilitas public (Barzelay, 2001; Boston et al., 1996; Pollitt dan Bouckaert, 2000).

Donald Kettl (2000) menyebutnya dengan *-the global public management reforml* yang memfokuskan pada enam hal:

- (1) Bagaimana pemerintah dapat menemukan cara untuk mengubah pelayanan dari hal yang sama dan dari dasar pendapatan yang lebih kecil.
- (2) Bagaimana pemerintah dapat menggunakan insentif pola pasar untuk memperbaiki patologi birokrasi; bagaimana pemerintah dapat mengganti mekanisme tradisional —komando kontrol yang birokratis dengan strategi pasar yang mampu mengubah perilaku birokrat.
- (3) Bagaimana pemerintah dapat menggunakan mekanisme pasar untuk memberikan kepada warga Negara (pelanggan) alternatif yang luas untuk memilih bentuk dan macam pelayanan public. Atau paling sedikit pemerintah dapat mendorong timbulnya keberanian untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada warganya.
- (4) Bagaimana pemerintah dapat membuat program yang lebih bertanggung jawab. Bagaimana pemerintah dapat melakukan desentralisasi tanggung jawab yang lebih besar dengan memberikan kepada manajer-manajer terdepan insentif untuk memberikan pelayanan.
- (5) Bagaimana pemerintah dapat menyempurnakan kemampuan untuk membuat dan merumuskan kebijakan. Bagaimana pemerintah dapat memisahkan perannya sebagai pembeli pelayanan (kontraktor) dari perannya sebagai pemberi pelayanan yang sesungguhnya.
- (6) Bagaimana pemerintah dapat memusatkan perhatiannya pada hasil dan dampaknya (output dan outcome) dari pada perhatiannya pada proses dan struktur. Bagaimana dapat mengganti sistem

yang menekankan pada alur atas-bawah (*top-down*), dan system yang berorientasi pada aturan (*rule-driven system*) kepada suatu system yang berorientasi pada alur bawah-atas (*bottom-up*) dan system berorientasi hasil.

Sebagaimana dengan pendapat Kettl di atas, Jonathan Boston dalam Thoha (2008:76) menyatakan bahwa pusat perhatian dan doktrin New Public Management itu pada intinya sebagai berikut : lebih menekankan pada proses pengelolaan (manajemen) dari pada perumusan kebijakan; perubahan dan penggunaan kontrol masukan (input controls) ke penggunaan ukuran-ukuran yang bisa di hitung terhadap output dan kinerja target; devolusi manajemen control sejalan bersama dengan pengembangan mekanisme sistem pelaporan, monitoring, akuntabilitas baru; disagregasi struktur birokrasi yang besar menjadi struktur instansi yang kuasi otonomi; secara khusus melakukan pemisahan antara fungsi-fungsi komersial dengan yang non-komersial; menggunakan preferensi untuk kegiatan privat seperti privatisasi, system kontrak sampai dengan penggunaan system penggajian dan renumerasi yang efektif dan efisien.

Istilah *-governance* menunjukkan suatu proses di mana rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, dan untuk kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, bahwa kemampuan suatu negara mencapai tujuan negara

sangat tergantung pada kualitas tata pemerintahan di mana pemerintah melakukan interaksi dengan sektor swasta dan sektor ketiga (Thoha: 2008:12). Kualitas tata pemerintahan akan dapat dicapai apabila didukung oleh birokrasi yang bersih, berwibawa dan profesional. Untuk dapat demikian, maka governance harus diawali dari upaya merancang bangun perumusan kebijakan, proses implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

Mas'ood (2001:185) menjelaskan, bahwa governance merupakan kegiatan, proses atau kualitas memerintah. *Good governance* bukan tentang struktur pemerintahan, tetapi kebijakan yang dibuat dan efektivitas penerapan kebijakan. Kebijakan bukan dibuat oleh seorang pemimpin atau satu kelompok, melainkan dari proses konsultasi antara berbagai pihak yang terkena kebijakan. Berdasarkan batasan definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa pengertian *governance* adalah suatu proses interaksi yang setara, selaras, dan seimbang antara domain di dalam melaksanakan pembangunan ekonomi, politik, dan administrasi. Konsekuensi interaksi antar domain ini menyebabkan bergesernya pola pelayanan sektor publik ke sektor swasta yang sering disebut privatisasi atau swastanisasi.

Dalam proses —governance, pemerintah hanya merupakan salah satu aktor yang bekerjasama dengan aktor non-pemerintah. Dan dalam *economic governance*, pemerintah bukan berfungsi sebagai —a direct provider of growth, but as a partner, catalyst and facilitator (Modul

Ekonomi Politik Pembangunan, 276), sedangkan pada Good Governance pemerintah berfungsi sebagai pengatur yang memfasilitasi sektor swasta dan masyarakat sehingga akan tercipta pemerintahan yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat (society).

Konsep lain yang sangat terkait dengan Good Governance adalah New Public Manajemen. Dalam NPM birokrasi dituntut mengedepankan kompetisi, mampu memberdayakan masyarakat, berorientasi pada hasil, lebih mengutamakan misi ketimbang aturan sebagai daya dorongnya, mencoba semaksimal mungkin mencegah persoalan yang timbul ketimbang memecahkannya, menggunakan semua potensi yang ada untuk earning money ketimbang membelanjakannya, mengedepankan desentralisasi dan mendorong partisipasi, mengadopsi mekanisme pasar dalam birokrasi, dan terakhir mengutamakan peran sebagai katalisator dari pada sebagai penyedia pelayanan (Ferlie, 1996:7).

Birokrasi merupakan tulang punggung pemerintah dalam mengelola urusan publik. Inti yang utama dalam pembicaraan NPM adalah birokrasi, pemerintah untuk saat sekarang ini seharusnya sudah membuat NPM untuk menghadapi tantangan, perubahan teknologi, globalisasi dan kompetisi internal. Pembentukan NPM dilakukan dengan cara mereformasi bentuk administrasi negara dari bentuknya yang tradisional kearah bentuk baru yang lebih baik (Ferlie, 1996:10).

Menurut Ferlie (1996) NPM merupakan model birokrasi dengan ciri yang lebih mengarah pada perbaikan kedalam organisasi, yaitu:

1. Menfokuskan aktivitasnya hanya pada kegiatan manajemen tidak pada aktivitas kebijakan.
2. Ini berarti NPM mencoba melihat administrasi publik pada segi kinerja dan efisiensi, tidak lagi dari segi politis.
3. Pemecahan birokrasi menjadi badan-badan yang lebih kecil dan sederhana yang berkaitan langsung dengan kepentingan dasar pengguna jasa.
4. Mengembangkan landasan pasar sebagai daya dorong bagi terciptanya kompetisi, baik kompetisi antar bagian dalam birokrasi maupun kompetisi dengan institusi lain.
5. Pemangkasan ekonomi biaya tinggi sehingga ongkos untuk memperoleh pelayanan menjadi lebih murah.

Sementara tujuan *New Public Management* (NPM) menurut Ferlie (1996) adalah:

1. Pencapaian hasil dan tanggungjawab personal manager.
2. Untuk membuat organisasi, aparat kerja dan suasana dalam organisasi menjadi lebih fleksibel.
3. Membuat tujuan organisasi jelas dan mudah diukur dengan menentukan indikatornya.
4. Membuat staf senior lebih memiliki komitmen politis pada pemerintah, mereka tidak netral betul.

5. Lebih mengutamakan menyetir daripada mangayuh.
6. Mengurangi peran pemerintah dalam birokrasi melalui privatisasi

Diharapkan dari pengurangan peran pemerintah dan dengan penerapan nilai-nilai baru segala bentuk birokratisasi akan terminimalkan keberadaannya, bahkan dimungkinkan hilang, sehingga kinerja birokrasi diharapkan dapat maksimal.

Ferlie (1996) mengungkapkan 4 (empat) model NPM yang dapat diidentifikasi sebagai model ideal. Masing-masing model tersebut mengindikasikan adanya tren manajemen publik dari model tradisional ke model yang baru.

*New Public Management* (NPM) model 1, The Efficiency Drive.

Model ini berorientasi pada pentingnya efisiensi melalui:

- a. Kontrol finansial dan pencapaian efisiensi.
- b. Manajemen melalui hierarki, target yang jelas dan monitoring pada kinerja serta perpindahan kekuasaan pada manajemen senior.
- c. Audit yang lebih luas baik finansial maupun profesional.
- d. Deregulasi pada pasar tenaga kerja.
- e. Pemberdayaan fungsi - fungsi manajemen yang tidak birokratis dan yang lebih berjiwa entrepreneur.

*New Public Management* (NPM) model 2, Downsizing dan Decentralization. Beberapa indikator dari model ini adalah sebagai berikut:

- a. Perlunya mengelaborasi –quasi marketl ; perencanaan sistem quasi market pada mekanisme alokasi sumber daya sector publik.

- b. Perubahan dari manajemen melalui hierarki menuju manajemen melalui kontrak.
- c. Adanya Split antara fungsi-fungsi strategis yang terbatas dan fungsi-fungsi operasional yang lebih luas di tingkat pekerja.
- d. Perubahan dari bentuk manajemen —komando dan kontrolll menuju bentuk manajemen baru seperti peningkatan peran jaringan organisasi.
- e. Perubahan dari pelayanan yang standar menuju pelayanan yang lebih fleksibel.

NPM model 3, *In Search of Excellence*. Model ini memberi perhatian pada bagaimana suatu organisasi mengelola perubahan dan inovasi dengan karakteristik:

- a. Bentuk bottom-up yang perhatiannya pada pengembangan organisasi, kultur organisasi sebagai alat perekat, pelaksanaan desentralisasi yang radikal dengan pengukuran kinerja melalui hasil.
- b. Bentuk top-down berupa usaha untuk menjamin perubahan kultur, penekanan pada kepemimpinan yang kharismatik, pengembangan SDM.

*New Public Management* model 4, *Public Service Orientation*. Model ini merepresentasikan suatu fusi dari ide-ide manajemen sektor publik dan privat, vitalisasi manajer sektor publik yang menempatkan misi pelayanan publik dengan mengambil cara privat dalam konteks pelayanan publik. Model ini memiliki karakteristik:

- a. Perhatiannya pada kualitas pelayanan.
- b. Perhatiannya pada user daripada customer dan nilai-nilai dalam proses manajemen.
- c. Usaha untuk mengubah dari organisasi /kelompok yang ditunjuk ke organisasi / kelompok yang dipilih.
- d. Pengembangan service delivery melalui pengenalan atau risetkebutuhan masyarakat.

## **4.2. Kebijakan Pembangunan**

### **a.2. Pembangunan masyarakat**

Konsep pembangunan yang selama ini dijalankan pemerintah nampaknya belum mampu menjawab tuntutan masyarakat yang menyangkut keadilan, pemerataan dan keberpihakan kepadamasyarakat, sehingga belum mengangkat sebagian penduduk yang masih hidup dibawah garis kemiskinan. Upaya pemerintah untuk meningkatkan keberpihakan pembangunan kepada kepentingan masyarakat nampaknya tidak akan lepas dari pemberdayaan masyarakat (empowerment) sebagai model pembangunan yang berdimensi rakyat. Berangkat dari kondisi itu pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan pemerintah:

- a) Kebijakan Pemerintah tentang pemberdayaan masyarakat secara tegas tertuang dalam GBHN Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam GBHN tahun 1999, khususnya didalam –Arah Kebijakan Pembangunan Daerahl antara lain dinyatakan -mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata dan

bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat dan lembaga swadaya masyarakat serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah NKRIII

- b) Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain ditegaskan bahwa —hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkembangkan prakarsa dan kreatifitas serta meningkatkan peran serta masyarakatII
- c) Mencermati kedua rumusan Kebijakan Pemerintah diatas dapat disimpulkan bahwa —kebijakan pemberdayaan masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan otonomi daerah;
- d) Dalam UU Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004 dan Program Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dinyatakan bahwa tujuan pemberdayaan masyarakat adalah meningkatkan keberdayaan masyarakat melalui penguatan lembaga dan organisasi masyarakat setempat, penanggulangan kemiskinan dan perlindungan social masyarakat, peningkatan keswadayaan masyarakat luas guna membantu masyarakat untuk meningkatkan kehidupan ekonomi, social dan politikII
- e) Dalam rangka mengemban tugas dalam bidang pemberdayaan masyarakat Badan Pemberdayaan menetapkan visi, misi, kebijakan, strategi dan program pemberdayaan masyarakat sebagai berikut:

a). Visi Pemberdayaan Masyarakat adalah meningkatkan kemandirian masyarakat. b). Misi Pemberdayaan Masyarakat adalah mengembangkan kemampuan dan kemandirian dan secara bertahap masyarakat mampu membangun diri dan lingkungannya secara mandiri.

Kemandirian dalam konsep pemberdayaan masyarakat yang dimaksud adalah tingkat kemajuan yang harus dicapai sehingga masyarakat dapat membangun dan memelihara kelangsungan hidupnya berdasarkan kekuatannya sendiri secara berkelanjutan, artinya untuk membangun bangsa yang mandiri dibutuhkan perekonomian yang mapan. Menurut Korten (1984), masa pasca industri akan menghadapi kondisi-kondisi baru yang sama sekali berbeda dengan kondisi di masa industri, dimana potensi-potensi baru penting dewasa ini memperkokoh kesejahteraan, keadilan, dan kelestarian umat manusia. Titik pusat perhatian adalah pada pendekatan ke arah pembangunan yang lebih berpihak kepada rakyat.

Ada alasan untuk yakin bahwa paradigma seperti itu dewasa ini sedang munculdari proses penemuan sosial kolektif sedunia. Logika paradigma ini yang menonjol adalah logika lingkungan hidup manusia yang berimbang, sumber dayanya yang dominan adalah sumber daya informasi dan prakarsa yang kreatif yang tak kunjung habis, dan sasarannya yang dominan adalah pertumbuhan umat manusia yang dirumuskan dalam rangka lebih terealisasinya potensi umat manusia.

Individu bukanlah sebagai obyek, melainkan berperan sebagai pelaku, yang menentukan tujuan, mengontrol sumber daya, dan mengarahkan proses yang mempengaruhi hidupnya sendiri. Pembangunan yang memihak rakyat menekankan nilai pentingnya prakarsa dan perbedaan lokal. Karenanya pembangunan seperti itu mementingkan sistem swa-organisasi yang dikembangkan di sekitar satuan-satuan organisasi berskala manusia dan masyarakat yang berswadaya.

Kesejahteraan dan realisasi diri manusia merupakan jantung konsep pembangunan yang memihak rakyat. Perasaan berharga diri yang diturunkan dari keikutsertaan dalam kegiatan produksi adalah sama pentingnya bagi pencapaian mutu hidup yang tinggi dengan keikutsertaan dalam konsumsi produk-produknya. Keefisienan sistem produksi, karenanya haruslah tidak semata-mata dinilai berdasar produk-produknya, melainkan juga berdasar mutu kerja sebagai sumber penghidupan yang disediakan bagi para pesertanya, dan berdasar kemampuannya menyertakan segenap anggota masyarakat.

Salah satu perbedaan penting antara pembangunan yang memihak rakyat dan pembangunan yang mementingkan produksi ialah bahwa yang kedua itu secara terus menerus menundukkan kebutuhan rakyat di bawah kebutuhan sistem agar sistem produksi tunduk kepada kebutuhan rakyat (Korten, 1984). Perbedaan paradigma pembangunan yang mementingkan produksi yang dewasa ini unggul dan pembangunan yang lebih berpihak kepada rakyat sebagai tandingannya, mengandung arti penting bagi

penciptaan masa depan yang lebih manusiawi. Khususnya pemahaman akan perbedaan itu penting artinya bagi pemilihan teknik sosial termasuk bagaimana pemberdayaan masyarakat dilakukan secara tepat untuk mencapai tujuan-tujuan yang mementingkan rakyat.

Penyadaran diri (*conscienzacione*), satu di antara argumen-argumen yang paling telak dan tajam diajukan oleh Paulo Freire (1984), adalah merupakan inti dari usaha bagaimana bisa mengangkat rakyat dari kelemahannya selama ini. Kesempitan pandangan dan cakrawala rakyat yang tersekap dalam kemiskinan dan sering menghayati kehidupan mereka dalam keterpencilan (isolasi) dan kekumuhan, harus diubah kearah suatu keinsyafan, perasaan, pemikiran, gagasan, bahwa hal-ihwal dapat menjadi lain, dan tersedia alternatif-alternatif. Kegiatan pemberdayaan masyarakat harus mampu mengembangkan teknik-teknik pendidikan tertentu yang imajinatif untuk menggugah kesadaran masyarakat.

Menurut Sikhondze (1999), orientasi pemberdayaan masyarakat haruslah membantu petani dan nelayan (sasaran) agar mampu mengembangkan diri atas dasar inovasi-inovasi yang ada, ditetapkan secara partisipatoris, yang pendekatan metodenya berorientasi pada kebutuhan masyarakat sasaran dan hal-hal yang bersifat praktis, baik dalam bentuk layanan individu maupun kelompok. Sedangkan peran petugas pemberdayaan masyarakat sebagai *outsider people* dapat dibedakan menjadi 3 bagian yaitu peran konsultan, peran pembimbingan

dan peran penyampai informasi. Dengan demikian peranserta kelompok sasaran ( masyarakat itu sendiri ) menjadi sangat dominan. Belajar dari pengalaman menunjukkan bahwa ketika peran penguasa sangat dominan dan peranserta masyarakat di pandang sebagai kewajiban, maka masyarakat justru terpinggirkan dari proses pembangunan.

Penguatan peranserta masyarakat haruslah menjadi bagian dari agenda demokratisasi lebih-lebih dalam era globalisasi. Peranserta masyarakat harus lebih dimaknai sebagai hak ketimbang kewajiban. Kontrol rakyat terhadap isi dan prioritas agenda pengambilan keputusan atas program-program pembangunan yang di tujuan kepadanya adalah hak masyarakat sebagai pemegang kata akhir dan mengontrol apa saja yang masuk dalam agenda dan urutan prioritas. Apabila peranserta masyarakat meningkat efektivitasnya, maka sebenarnya upaya pemberdayaan masyarakat telah dijalankan. Upaya pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan dengan meningkatkan efisiensi dan produktifitas melalui pengembangan sumberdaya manusia, penguasaan teknologi dan penguatan kelembagaan serta perbaikan sarana dan prasarana ekonomi dan sosial. Upaya ini memerlukan adanya kerjasama yang sinergis dari berbagai kekuatan pembangunan yang ada.

Untuk melakukan pemberdayaan masyarakat secara umum dapat diwujudkan dengan menerapkan prinsip-prinsip dasar pendampingan masyarakat, sebagai berikut:

- a) Belajar Dari Masyarakat. Prinsip yang paling mendasar adalah prinsip bahwa untuk melakukan pemberdayaan masyarakat adalah dari, oleh, dan untuk masyarakat. Ini berarti, dibangun pada pengakuan serta kepercayaan akan nilai dan relevansi pengetahuan tradisional masyarakat serta kemampuan masyarakat untuk memecahkan masalah-masalahnya sendiri.
- b) Pendamping sebagai fasilitator, Masyarakat sebagai Pelaku  
Konsekuensi dari prinsip pertama adalah perlunya pendamping menyadari perannya sebagai fasilitator dan bukannya sebagai pelaku atau guru. Untuk itu perlu sikap rendah hati serta ketersediaan untuk belajar dari masyarakat dan menempatkan warga masyarakat sebagai narasumber utama dalam memahami keadaan masyarakat itu. Bahkan dalam penerapannya masyarakat dibiarkan mendominasi kegiatan. Kalaupun pada awalnya peran pendamping lebih besar, harus diusahakan agar secara bertahap peran itu bisa berkurang dengan mengalihkan prakarsa kegiatan-kegiatan pada warga masyarakat itu sendiri.
- c) Saling belajar, saling berbagi pengalaman salah satu prinsip dasar pendampingan untuk pemberdayaan masyarakat adalah pengakuan akan pengalaman dan pengetahuan tradisional masyarakat.

Hal ini bukanlah berarti bahwa masyarakat selamanya benar dan harus dibiarkan tidak berubah. Kenyataan objektif telah membuktikan bahwa dalam banyak hal perkembangan pengalaman dan pengetahuan

tradisional masyarakat tidak sempat mengejar perubahan-perubahan yang terjadi dan tidak lagi dapat memecahkan masalah-masalah yang berkembang. Namun sebaliknya, telah terbukti pula bahwa pengetahuan modern dan inovasi dari luar yang diperkenalkan oleh orang luar tidak juga memecahkan masalah mereka. Bahkan dalam banyak hal, malah menciptakan masalah yang lebih besar lagi. Karenanya pengetahuan masyarakat dan pengetahuan dari luar atau inovasi, harus dipilih secara arif dan atau saling melengkapi satu samalainnya.

## **b.2. Pemberdayaan Masyarakat**

Pemberdayaan masyarakat adalah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai masyarakat untuk membangun paradigma baru dalam pembangunan yang bersifat *people-centered, participatory, empowerment and sustainable* (Chamber, 1995). Lebih jauh Chamber menjelaskan bahwa konsep pembangunan dengan model pemberdayaan masyarakat tidak hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar (*basic need*) masyarakat tetapi lebih sebagai upaya mencari alternative pertumbuhan ekonomi lokal.

Pemberdayaan masyarakat (*empowerment*) sebagai strategi alternative dalam pembangunan telah berkembang dalam berbagai literatur dan pemikiran walaupun dalam kenyataannya belum secara maksimal dalam implementasinya. Pembangunan dan pemberdayaan masyarakat merupakan hal banyak dibicarakan masyarakat karena terkait dengan kemajuan dan perubahan bangsa ini kedepan apalagi apabila

dikaitkan dengan skill masyarakat yang masih kurang akan sangat menghambat pertumbuhan ekonomi itu sendiri.

Reformasi di bidang penyelenggaraan pemerintahan yang bergulir sejak tahun 1998 membawa dampak nyata dan luas perubahan dalam system pemerintahan dari kekuasaan yang sangat sentralistis (jaman Orde Baru) ke dalam sistem otonomi dengan desentralisasinya. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian berubah menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004, sebagai pengganti UU Nomor 5/1974 adalah bukti perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Perubahan pelaksanaan pemerintahan dengan Otonomi pada Daerah Kabupaten/Kota telah melahirkan perubahan yang signifikan terutama yang berhubungan dengan pelaku pembangunan, pengambilan keputusan dalam perencanaan pembangunan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan. Tetapi dalam kenyataannya praktek penyelenggaraan otonomi daerah masih banyak kendala antara lain kurang kreativitas dan partisipasi masyarakat secara kritis dan rasional, sehingga perlu dicarikan jalan keluar secara sungguh-sungguh sesuai amanat undang-undang Pemerintahan Daerah yang berlaku.

Pemberdayaan masyarakat (*empowerment*) sebagai model pembangunan berakar kerakyatan adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat sebagian masyarakat kita yang masih terperangkap pada kemiskinan dan keterbelakangan. Di tinjau dari sudut pandang penyelenggaraan Administrasi Negara, pemberdayaan masyarakat tidak

semata-mata sebuah konsep ekonomi tetapi secara implicit mengandung pengertian penegakan demokrasi ekonomi (yaitu kegiatan ekonomi berlangsung dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat). Dengan demikian konsep ekonomi yang dimaksud menyangkut penguasaan teknologi, pemilikan modal, akses pasarserta ketrampilan manajemen. Oleh karena itu agar demokrasi ekonomi dapat berjalan, maka aspirasi harus ditampung dan dirumuskan dengan jelas oleh birokrasi pemerintah dan tertuang dalam rumusan kebijakan publik (*public policies*) untuk mencapai tujuan yang dikehendaki masyarakat.

Gerakan pembangunan yang dilakukan pemerintah secara esensial harus dibarengi dengan menggerakkan partisipasi masyarakat yang lebih besar untuk kegiatan yang dilakukannya sendiri. Dengan demikian menjadi tugas yang sangat penting bagi manajemen pembangunan untuk menggerakkan, membimbing, menciptakan iklim yang mendukung kegiatan pembangunan yang dilakukan masyarakat. Upaya-upaya ini dilakukan melalui kebijaksanaan, peraturan dan kegiatan pembangunan pemerintah yang diarahkan untuk menunjang, merangsang dan membuka jalan bagi kegiatan pembangunan masyarakat.

Secara garis besar, model pemberdayaan yang selama ini dikembangkan di Indonesia dapat dikategorikan menjadi tiga pendekatan. Pertama model pemberdayaan yang titik tumpuannya pada penguatan kelembagaan, kedua model pemberdayaan yang menekankan pada aspek kapasitas sumber daya manusia, dan model ketiga model

pemberdayaan yang dilakukan melalui intervensi kebijakan dalam hal ini memperkuat kebijakan publik.

Model pertama, pemberdayaan yang titik tujuannya pada penguatan kelembagaan. Sebagian besar ilmuwan yang mempercayai pemberdayaan melalui model ini selalu berfikir bahwa kelembagaan menjadi hal paling utama untuk menghasilkan masyarakat yang berdaya, sekaligus menaruh curiga bahwa ketidak berdayaan masyarakat hadir karena ketidak mampuan merespon perubahan yang ada pada masyarakat, yang pada konteks lebih jauh kelembagaan sekali lagi menjadi sesuatu yang harus dipersoalkan. Sebagian pakar bahkan ada yang menyederhanakan model pemberdayaan hanya pada dua sudut pandang, model pertama melalui model pemberdayaan dengan pendekatan top down dan model kedua model pemberdayaan yang dilakukan melalui pendekatan bottom-up.

### **c.2. Pembinaan Masyarakat**

Pada umumnya masyarakat mendambakan kondisi ideal yang merupakan tatanan kehidupan yang diinginkannya. Kondisi tersebut menggambarkan sebuah kehidupan yang di situ kebutuhan-kebutuhan dapat terpenuhi, suatu kondisi yang tidak lagi diwarnai kekhawatiran hari esok, kehidupan yang memberikan iklim kondusif guna aktualisasi diri dan untuk terwujudnya proses relasi sosial yang berkeadilan. Oleh sebab itu, apabila kehidupan saat sekarang belum memenuhi kondisi ideal tersebut, selalu ada dorongan untuk melakukan usaha guna mewujudkannya.

Demikian juga apabila terdapat realitas yang dianggap menghambat tercapainya kondisi ideal tersebut, akan mendorong usaha untuk mengubah dan memperbaikinya.

Masalah sosial adalah kondisi yang tidak diharapkan oleh karena bertentangan dengan kondisi ideal yang diinginkan, atau paling tidak dapat menjadi hambatan bagi pencapaian kondisi ideal tersebut. Dengan demikian, realitas yang dianggap sebagai masalah sosial selalu mendorong atau memberi inspirasi bagi munculnya usaha untuk melakukan perubahan dan perbaikan. Pada umumnya kondisi ideal yang didambakan disebut sebagai kondisi yang sejahtera (*social welfare*), sedangkan, kondisi yang merupakan masalah sosial adalah realitas sebaliknya karena bertentangan dengan kondisi ideal (*social welfare*).

Masalah sosial adalah sebuah realita sosial, tetapi merupakan realita yang tidak diharapkan, sedangkan kondisi masyarakat sejahtera (*social welfare*) adalah kondisi yang diharapkan tetapi bersifat ideal karena pada dasarnya tidak pernah ditemui kehidupan masyarakat yang sejahtera secara penuh. Oleh sebab itu, yang merupakan realita sosial adalah proses perubahan yang menggambarkan usaha atau perjuangan untuk mewujudkan kondisi ideal tersebut.

Sebagai realita sosial, baik kondisi yang disebut sebagai masalah sosial, maupun proses perubahan menuju kondisi yang lebih diharapkan atau menuju kondisi ideal adalah fenomena yang selalu muncul dalam kehidupan masyarakat. Bisa dikatakan sejak manusia hidup

bermasyarakat sampai kondisi kehidupan terkini, selalu dijumpai adanya masalah sosial. Demikian pula selama manusia mengharapkan kondisi kehidupan sekarang lebih baik dari sebelumnya dan kehidupan yang akan datang lebih baik dari sekarang, selama itu pula dijumpai realita berupa upaya dan proses perubahan menuju kondisi yang ideal. Oleh karena baik kondisi yang disebut sebagai masalah sosial maupun proses perubahan menuju kondisi yang lebih diharapkan adalah realita sosial yang selalu muncul maka keduanya sangat berpeluang dijadikan sebagai objek kajian.

Walaupun demikian, dilihat dari upaya pemecahan masalah dalam kehidupan bermasyarakat, kajian tentang masalah sosial saja dapat memberikan kesan hanya terfokus pada usaha untuk memahami dan menjelaskan kondisi yang dianggap bermasalah tersebut, tidak secara eksplisit mendorong kajian yang bersifat pemecahan masalahnya. Kajian tentang proses perubahan dari kondisi *social illfare* menuju kondisi *social welfare*, secara otomatis menuntut adanya pemahaman tentang ketiga posisi dalam proses perubahan tersebut. Posisi pertama adalah realita yang disebut masalah sosial yang merupakan kondisi yang tidak diharapkan (*social illfare*).

Untuk melakukan perubahan dan perbaikan dalam rangka tindakan pemecahan masalah sudah tentu harus memahami kondisi yang dianggap bermasalah tersebut. Posisi kedua adalah kondisi kehidupan masyarakat yang diidealkan yang biasa disebut sebagai *social welfare*. Sebagaimana sudah disinggung terdahulu, dalam praktik kehidupan masyarakat, kondisi

tersebut tidak pernah menjadi realitas sehingga lebih tepat disebut sebagai idealisme. Yang dijumpai sebagai realitas sosial adalah kesejahteraan pada taraf atau tingkat tertentu. Taraf kesejahteraan ini dapat ditingkatkan dari waktu ke waktu. Oleh sebab itu, selalu dijumpai usaha masyarakat untuk mewujudkan kondisi kesejahteraan yang semakin baik tersebut, meskipun tidak pernah mencapai kondisi ideal yang merupakan kesejahteraan yang penuh. Hal itu disebabkan karena apabila kondisi tersebut tercapai, berarti dalam masyarakat sudah tidak ada masalah sosial, sehingga tidak ada lagi usaha perubahan menuju kondisi yang semakin baik. Sudah tentu untuk dapat melakukan perubahan menuju kondisi yang diharapkan atau diidealkan, harus juga mengetahui gambaran tentang kondisi ideal yang nantinya menjadi arah perubahan.

Posisi ketiga adalah yang ada di tengah di antara realitas yang disebut *social illfare* dengan kondisi yang diidealkan yang disebut sebagai *social welfare*. Prasyarat bagi kajian pada posisi ini harus mengetahui kedua posisi yang lain. Dengan memahami kondisi yang tidak diharapkan dan dianggap sebagai masalah sosial, dan memahami kondisi yang diidealkan, dapat dikaji proses dan upaya perubahan yang harus dilakukan. Dengan perkataan lain, kajian pada ranah masalah sosialnya saja tidak menjamin adanya tindakan yang bersifat *problem solving*, sementara kajian tentang ranah *social welfare* cenderung merupakan kajian tentang kondisi ideal bukan realitas sosial yang terjadi. Dengan demikian,

kajian tentang proses perubahan dari kondisi *social illfare* menuju *social welfare* lebih memberi kesan dan mempertegas komitmen adanya upaya *problem solving* yang secara otomatis juga harus mempelajari realitas masalahnya dan juga mempelajari kondisi ideal yang diharapkan.

Oleh sebab itu, apabila kajian tersebut dilakukan, paling tidak akan memberikan kelebihan dalam dua hal. Yang pertama, merupakan kajian yang bukan hanya didasarkan pada hal-hal yang abstrak dan ideal, melainkan tentang realitas yang terjadi dalam praktik kehidupan masyarakat. Yang kedua, kajian tersebut tidak hanya mempelajari realitas masalah yang ada akan tetapi juga bagaimana mengembangkan kondisi kehidupan yang lebih baik. Lebih jelasnya dapat diamati dalam gambar berikut ini.

*Social Illfare* → Tindakan dan Proses Perubahan → *Social Welfare*  
 (realitas sosial) (realitas sosial) (kondisi ideal)

Berdasarkan berbagai pemikiran tersebut tulisan ini akan lebih memberikan fokus perhatian pada kajian tentang proses perubahan dari kondisi yang tidak diharapkan menuju , kondisi yang lebih diharapkan atau yang diidealkan tersebut. Dengan demikian, kajian utama yang akan dilakukan adalah tentang proses perubahan. Untuk maksud tersebut dipilih sebuah konsep yang digunakan sebagai basis pemahaman yaitu konsep perubahan sosial. Dilihat sebagai upaya pemecahan masalah sosial, perubahan dari kondisi *social illfare* menuju kondisi *social welfare* sebagai bagian dari proses perubahan sosial tersebut lebih

menguntungkan, oleh karena perubahan yang di janjikan bukan hanya perubahan kehidupan masyarakat pada level mikro, melainkan juga pada level intermediate bahkan makro. Sebagaimana diketahui, bahwa sumber masalah sosial dapat berasal dari individu penyandang masalah, akan tetapi dapat pula berasal dari level sistem.

Dengan demikian, pemecahan masalah yang komprehensif semestinya bukan hanya menangani penyandang masalah melainkan juga penanganan pada level makro, pada kondisi sistem dan struktur sosialnya. Hal itu disebabkan karena apabila sumber masalah berasal dari sistem sosial, maka penyandang masalah tidak lebih sebagai korban dari sistem bermasalah. Oleh sebab itu, penanganan pada individu penyandang masalah saja tidak akan memecahkan masalahnya, karena sumber masalah utamanya belum tersentuh.

Pada dasarnya setiap masyarakat senantiasa mengalami proses perubahan. Ada masyarakat yang berubah sangat lambat dan ada masyarakat lain yang berubah lebih cepat. Masyarakat yang berubah sangat lambat terkesan tidak berubah sehingga bisa dikatakan kondisinya statis, tetapi sebetulnya tidak ada masyarakat yang statis sepenuhnya. Sudah banyak pemikiran yang ingin menjelaskan realita perubahan dalam kehidupan bermasyarakat ini.

Di lihat dari bentuknya paling tidak terdapat empat pandangan untuk menjelaskan proses perubahan. Proses perubahan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat berlangsung secara linear, bersifat siklus,

melalui proses yang bersifat dialektik, atau merupakan proses difusi dari pusat kebudayaan. Di samping itu, di lihat dari dampaknya, terdapat pandangan yang mengatakan bahwa proses perubahan selalu mengarah pada kondisi yang lebih baik atau bersifat progres, sementara pandangan yang lain berpendapat bahwa proses perubahan sosial dapat bersifat progres maupun regres. Barangkali perbedaan pandangan tersebut disebabkan oleh karena perbedaan tingkat abstraksi dalam melihat proses perubahan.

Dalam tingkat abstraksi tertentu dengan melihat proses perubahan dalam periode yang lebih pendek, barangkali memang akan di jumpai dampak perubahan yang bersifat progres maupun regres tersebut. Namun demikian, di lihat dari tingkat abstraksi yang lebih tinggi dan melihat proses perubahan dalam periode waktu yang lebih panjang, dampak yang bersifat regres tersebut dapat dilihat merupakan bagian dari dinamika perubahan yang dalam jangka panjang akan menuju kearah progres.

Terlepas dari perbedaan pandangan tersebut, memerhatikan kembali pokok persoalan yang sudah dikemukakan sejak awal yaitu proses perubahan menuju kondisi yang lebih baik, atau kondisi ideal yang di harapkan maka dalam pembahasan berikutnya akan lebih banyak berbicara tentang proses perubahan yang bersifat progres, atau paling tidak terkandung upaya agar perubahan yang terjadi berdampak progres. Oleh sebab itu, dapat di pahami apabila banyak juga yang menamakan proses perubahan tersebut sebagai bentuk perkembangan masyarakat

(*development*). Dalam bahasa Indonesia istilah *development* sering diartikan dengan kata pembangunan.

Apabila konsep pembangunan yang digunakan, maka yang dimaksudkan adalah pengertian yang bersifat netral, tidak harus dikaitkan dengan pembangunan sebagai salah satu teori atau ideologi yang belakangan dikenal sebagai developmentalisme. Mansour Fakhri (2003) mengemukakan bahwa kata *development* dapat diartikan sebagai salah satu teori bahkan ideologi tentang perubahan sosial, akan tetapi juga dapat diartikan sebagai suatu realitas dalam kehidupan masyarakat, sehingga merupakan konsep yang bersifat netral.

Sebagai konsep dan pengertian yang netral, perubahan dalam kehidupan masyarakat menuju ke kondisi ideal tersebut sering menggunakan kata perkembangan masyarakat dan pembangunan masyarakat secara bergantian. Sesuai dengan apa yang sudah disampaikan tadi, apabila selanjutnya digunakan kata pembangunan masyarakat maka yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah proses perubahan menuju kondisi yang ideal, atau kondisi kehidupan yang lebih baik sebagai konsep netral. Perkembangan atau pembangunan masyarakat (*development*) lebih dimaksudkan untuk menggambarkan realitas sosial berupa perubahan kualitatif dalam hal struktur dan fungsi dalam kehidupan sosial yang membawa masyarakat berada dalam kondisi yang lebih baik dalam memenuhi tujuan dan harapannya.

Perubahan yang terjadi dapat meliputi perubahan institusi sosial, perubahan dalam proses relasi sosial baik jenis maupun lingkungannya, dan perubahan perilaku, termasuk didalamnya faktor yang mendorong dan dampak yang diakibatkan oleh perubahan tersebut. Dalam pengertian sebagai realitas dan fenomena sosial maka pembangunan masyarakat dapat terjadi melalui proses dan mekanisme alamiah, tidak harus merupakan hasil dari pelaksanaan program yang didesain untuk tujuan tertentu, akan tetapi dapat pula sebagai perubahan yang direncanakan.

Di negara sedang berkembang, yang lebih realistis pembangunan masyarakat dimaknai sebagai proses perubahan yang merupakan kombinasi dari keduanya. Konsep yang dipakai dapat menggunakan kata perkembangan masyarakat, ada pula yang menggunakan kata pembangunan masyarakat.

Konsep perkembangan masyarakat barangkali lebih terkesan sebagai perubahan secara alami sementara konsep pembangunan masyarakat lebih memberi kesan adanya unsur tindakan yang terencana. Walaupun demikian, sebagaimana sudah disinggung sebelumnya, proses perubahan yang mengandung unsur perubahan alami dan perubahan sebagai akibat tindakan terencana tersebut merupakan realitas yang selalu muncul dalam setiap kehidupan masyarakat kapan saja sepanjang sejarah. Selama masyarakat mengalami perubahan, selama orang berharap kondisi kehidupan mendatang lebih baik dari sekarang, selama itu pula realitas itu akan selalu dijumpai dalam kehidupan. Realitas yang

selalu muncul dapat menjadi sasaran kajian yang baik, karena dapat diamati kecenderungan yang terjadi serta dapat dilakukan evaluasi terhadap kajian sebelumnya.

Dengan menempatkan tindakan dan proses menuju kondisi ideal tersebut sebagai bagian dari proses perubahan sosial pada umumnya dan proses perkembangan masyarakat pada khususnya maka realita yang menjadi pendorong perubahan tidak harus kondisi yang merupakan masalah sosial. Sebagaimana sudah disinggung sebelumnya, asumsi yang digunakan adalah pada dasarnya masyarakat berharap kondisi kehidupan yang akan datang lebih baik dari sekarang, terlepas kondisi sekarang merupakan realitas yang disebut sebagai masalah sosial atau bukan. Oleh sebab itu, dalam hal ini proses perubahan yang merupakan respons dari kondisi yang disebut sebagai masalah sosial atau *social illfare* ditempatkan sebagai bagian dari proses atau tindakan pembangunan masyarakat itu sendiri.

Dilihat dari pola pikir ini, sebetulnya bagi kajian tentang masalah sosial dan upaya penanganannya, penempatannya sebagai bagian dari proses pembangunan masyarakat justru lebih menguntungkan. Hal itu disebabkan oleh karena tindakan penanganan yang dilakukan bukan semata-mata tindakan rehabilitatif akan tetapi sekaligus juga terkandung tindakan preventif dan developmental (Soetomo, 2008: 28). Sebagaimana diketahui, dalam penanganan masalah sosial, kedua tindakan yang disebut terakhir tadi tidak kalah pentingnya dibanding tindakan rehabilitatif.

Dalam aktualisasinya tindakan preventif dan developmental ditujukan pada kondisi kehidupan yang normal yang bukan merupakan masalah sosial. Tanpa harus mengikuti pola pikir evolusioner yang bersifat linear, pada umumnya proses perubahan kehidupan masyarakat cenderung menuju pada kondisi yang semakin kompleks, sehingga semakin menampakkan kehidupan yang bersifat multidimensi. Walaupun perubahan sosial telah terjadi sepanjang sejarah kehidupan manusia, akan tetapi dilihat dari kecenderungannya menampakkan gejala perubahan yang semakin cepat dan semakin tinggi intensitasnya. Perubahan yang semakin cepat tersebut membawa akibat tidak saja kehidupan yang semakin kompleks akan tetapi juga lingkup jaringan relasi sosial yang semakin luas yang diikuti oleh semakin bervariasinya elemen dan unsur dalam masyarakat yang terlibat dalam proses *social exchange*.

Dengan demikian, disamping tampak kehidupan yang semakin bersifat multidimensi tersebut, juga semakin terlihat hubungan yang bersifat interdependensi. Oleh sebab itu, memahami proses perubahan secara utuh perlu melihat berbagai dimensi yang ada dalam saling keterkaitannya. Pendek kata apabila ingin dilakukan kajian perubahan tersebut sebagai kebulatan diperlukan pendekatan yang bukan hanya bersifat komprehensif, melainkan juga integral. Dari apa yang sudah dibahas tadi maka perubahan atau lebih khususnya pembangunan masyarakat adalah suatu fenomena yang selalu eksis dalam kehidupan masyarakat yang mengandung dimensi yang luas, seluas dimensi yang

dimiliki masyarakat itu sendiri. Oleh sebab itu, untuk menjelaskan fenomena tersebut secara komprehensif dan bulat dibutuhkan kemampuan menjelaskan berbagai dimensi yang terkandung didalamnya. Sebagai sebuah studi, untuk menjelaskan fenomena pembangunan masyarakat yang bersifat multidimensi tersebut dibutuhkan pemahaman dan penjelasan yang menggunakan teori dan hasil penemuan dari berbagai disiplin ilmu terutama ilmu- ilmu sosial. Bahkan, apabila kajian yang bersifat khusus dengan sasaran proses perubahan dan pembangunan masyarakat dapat dilakukan secara utuh meliputi seluruh dimensinya tidak tertutup kemungkinan untuk menjadi suatu disiplin tersendiri.

Melalui tulisannya dalam *The Social Science Journal*, Stember (1991) telah mengemukakan beberapa pendekatan dalam memahami suatu fenomena. Dalam bahasa lebih lanjut, pandangan Stember tersebut akan diaplikasikan dalam rangka pemahaman dan penjelasan fenomena pembangunan masyarakat. Memang benar, seseorang yang berbekal disiplin ilmu tertentu dapat menggunakan disiplinnya tersebut untuk memahami dan menjelaskan fenomena perubahan pembangunan masyarakat, dan kalau itu yang dilakukan pendekatan yang digunakan tersebut pendekatan interdisipliner. Dilihat dari realitas yang sudah disampaikan sebelumnya, bahwa pembangunan masyarakat merupakan fenomena yang bersifat multidimensi maka dengan pendekatan tadi belum dapat diperoleh penjelasan yang menyeluruh dan bulat, oleh karena

masih terbatas pada dimensi yang terkait dengan disiplin yang digunakan. Sebagai contoh, seorang sosiolog dengan bekal disiplin ilmunya melakukan kajian tentang aspek sosiologis dari proses perubahan dan pembangunan masyarakat, atau seorang ekonom mempelajari objek yang sama pada dimensi ekonominya.

Sebetulnya kelemahan tersebut dapat ditutup dengan pendekatan transdisipliner. Seseorang berlatar belakang disiplin tertentu akan mencoba memahami dan menjelaskan fenomena pembangunan masyarakat. Berangkat dari kesadaran bahwa pembangunan masyarakat adalah fenomena yang bersifat multidimensi maka orang tersebut sadar bahwa hanya bekal disiplin yang dimiliki tidak akan menjelaskan fenomena tersebut secara menyeluruh. Oleh sebab itu, orang yang bersangkutan kemudian mempelajari pengetahuan yang berasal dari disiplin lain guna menambah bekalnya. Melalui pendekatan transdisipliner ini diharapkan berbagai dimensi yang terkandung didalam fenomena perubahan dan pembangunan masyarakat akan dapat tersentuh. Walaupun demikian, apabila harus disebut kelemahannya, alokasi perhatian dari berbagai dimensi tersebut akan kurang proporsional, karena pada umumnya fokus perhatian tetapi lebih diberikan pada dimensi yang terkait pada disiplin ilmunya.

Alternatif lain yang dapat digunakan untuk menjelaskan fenomena perubahan dan pembangunan masyarakat yang bersifat multidimensi tersebut adalah pendekatan multidisipliner. Dalam pendekatan ini

beberapa orang yang berasal dari disiplin ilmu bersama-sama melakukan studi untuk memahami dan menjelaskan fenomena perubahan dan pembangunan masyarakat, masing-masing menyoroti realitas dan perkembangan yang muncul pada dimensi yang sesuai dengan bidang disiplinnya.

Melalui pendekatan ini akan dapat diperoleh hasil kajian yang menyeluruh dan proporsional menyangkut berbagai dimensi yang ada. Menyeluruh karena semua dimensi yang ada akan tersentuh dan mendapatkan penjelasan, proporsional karena masing-masing dimensi akan mendapatkan perhatian yang seimbang. Kelemahan yang sering dirasakan dari penggunaan pendekatan ini adalah sulitnya mengintegrasikan berbagai hasil studi yang menyangkut masing-masing dimensi yang dilakukan oleh orang yang berbeda dengan latar belakang disiplin ilmu yang berbeda tersebut kedalam satu kebulatan.

Yang banyak dijumpai adalah sekedar kompilasi berbagai tinjauan tentang berbagai aspek dari disiplin yang berbeda. Idealnya, dalam rangka studi perubahan dan pembangunan masyarakat semestinya dapat diperoleh pemahaman dan penjelasan yang menyeluruh meliputi semua dimensi yang ada, proporsional antar dimensi dan terintegrasi. Untuk maksud tersebut diperlukan suatu kajian yang khusus tentang pembangunan masyarakat.

Apabila kajian khusus tersebut dikaitkan dengan kompetensi, maka dibutuhkan ahli yang dapat memahami, menjelaskan fenomena

pembangunan masyarakat secara menyeluruh, proporsional dan integratif menyangkut berbagai dimensi yang terkandung di dalamnya. Agar harapan tersebut terpenuhi, fenomena pembangunan masyarakat sebagai objek kajian perlu dipahami dan dijelaskan melalui pendekatan interdisipliner. Oleh karena pembangunan masyarakat dijadikan objek studi maka pembangunan masyarakat perlu dilihat dan didudukkan sebagai suatu fenomena yang bersifat umum sebagaimana fenomena lain yang ada dalam masyarakat.

Dalam rangka studi tentang fenomena pembangunan masyarakat tersebut kemudian terbuka kemungkinan berkembang berbagai perspektif, demikian pula halnya dalam rangka implementasinya ke arah bentuk yang lebih baik aplikatif dan operasional, dapat saja berkembang berbagai jenis strategi, metode dan teknik. Dengan perkataan lain, pembangunan masyarakat sebagai objek studi tidak dilihat sebagai satu perspektif, juga tidak dilihat sebagai salah satu strategi, metode atau teknik, melainkan dilihat sebagai fenomena umum yang untuk menjelaskan dan memahaminya dapat saja digunakan perspektif tertentu dan dalam mengimplementasikannya digunakan strategi, metode dan teknik tertentu. Kesemua perspektif, strategi, metode dan teknik tersebut *tercover* dalam rangka studi pembangunan masyarakat.

Seperti sudah disinggung sebelumnya, kehidupan masyarakat mengandung berbagai dimensi, sehingga dengan demikian, proses untuk membangun masyarakat juga bersifat multidimensi. Oleh sebab itu, guna

memahami pembangunan masyarakat secara menyeluruh dan bulat perlu dijelaskan berbagai dimensi yang terkandung di dalamnya secara menyeluruh dan integratif melalui pendekatan interdisipliner. Berbagai jenis ilmu pengetahuan yang ada, sering disebut berasal dari satu sumber yaitu filsafat ilmu yang kemudian memiliki dua cabang besar filsafat alam dan filsafat sosial. Filsafat alam mempelajari dan menjelaskan fenomena alam, sedangkan filsafat sosial mempelajari dan menjelaskan fenomena masyarakat. Filsafat alam kemudian menjadi rumpun ilmu-ilmu alam dan filsafat sosial berkembang dalam rumpun ilmu-ilmu sosial termasuk kedalam rumpun ilmu-ilmu sosial adalah Sosiologi, Antropologi, Ekonomi, Politik, Psikologi yang dalam perkembangan kemudian serta guna memenuhi kebutuhan berspesialisasi menghasilkan cabang-cabang yang lebih kecil lagi.

Sehubungan dengan pengelompokan ilmu pengetahuan yang sering disebut sebagai pohon ilmu tersebut, apabila dikaitkan dengan pembangunan masyarakat yang bersifat multidimensi, maka masyarakat yang dimaksudkan adalah dalam pengertian yang luas yang menjadi bidang perhatian rumpun ilmu-ilmu sosial, bukan hanya salah satu dimensi masyarakat yang terjadi fokus perhatian salah satu cabang ilmu sosial tertentu. Oleh sebab itu, untuk memahami fenomena pembangunan masyarakat yang multidimensi tersebut dibutuhkan perangkat teori dari berbagai cabang ilmu sosial sesuai dengan dimensi yang terkandung di dalamnya. Tuntutan agar studi tentang fenomena pembangunan

masyarakat memperoleh hasil kajian yang tidak saja menyeluruh tetapi juga bersifat integratif maka dibutuhkan suatu pendekatan yang mampu mengakomodasi dan menjabarkan tuntutan tersebut dalam perkembangan kajiannya.

Pendekatan yang dimaksud tidak cukup dengan memperhatikan keseluruhan dimensi yang terkandung di dalam fenomena pembangunan masyarakat, akan tetapi juga pendekatan yang mampu mengintegrasikan berbagai dimensi tersebut sebagai suatu kebulatan, bukan sekedar kompilasi. Untuk maksud tersebut, apabila pembangunan masyarakat dianggap sebagai *body of knowledge* dari studi yang dimaksud, maka dibutuhkan suatu kerangka dari *body of knowledge* tadi. Kerangka konseptual tentang pembangunan masyarakat tersebut diharapkan akan mempermudah upaya pengintegrasian berbagai dimensi yang terkandung di dalamnya. Untuk mencari kerangka bagi kajian tentang fenomena dan realitas perkembangan masyarakat dicoba digunakan analisis Chodak (1973) dalam bukunya *societal development*.

Dalam tulisannya tersebut, Chodak menggunakan lima pendekatan dalam menjelaskan proses perkembangan masyarakat. Kelima pendekatan tersebut adalah (1) perkembangan masyarakat terjadi melalui proses perubahan bersifat evolusioner, (2) perkembangan masyarakat merupakan proses pertumbuhan yang semakin mengarah pada kondisi saling ketergantungan, (3) perkembangan masyarakat terjadi karena tumbuhnya dorongan dan motivasi untuk berubah, (4) perkembangan

masyarakat dapat dilihat dengan fokus perhatian pada aspek-aspek spesifik, (5) perkembangan masyarakat merupakan proses perubahan yang terjadi karena adanya tindakan yang terencana. Analisis yang menggunakan lima pendekatan tersebut diadopsi dalam pembahasan untuk mencari kerangka konsep perkembangan atau pembangunan masyarakat, oleh karena kelima pendekatan tadi cukup merepresentasikan berbagai variasi dalam dinamika perkembangan masyarakat. Dalam penggunaannya, masing-masing dari kelima pendekatan tersebut dapat ditempatkan sebagai alternatif, artinya untuk menjelaskan fenomena perkembangan masyarakat dapat dipilih satu diantaranya. Kemungkinan yang lain adalah menggunakan lima pendekatan secara bersama-sama atas dasar anggapan bahwa dalam proses perkembangan masyarakat dapat terkandung semua unsur yang menjadi fokus perhatian dari masing-masing pendekatan. Dalam usaha mencari kerangka dari proses perkembangan masyarakat, agaknya cara yang kedua lebih tepat untuk digunakan.

Sekedar sebagai perbandingan, Hoogvelt (1976:5) juga mencoba memahami proses perkembangan atau pembangunan masyarakat sebagai sebuah fenomena khususnya di negara-negara sedang berkembang dengan menggunakan tiga pendekatan. Pada dasarnya ketiga pendekatan tersebut cenderung tidak bertentangan bahkan sejalan dengan apa yang dilakukan Chodak. Yang pertama, melihat perkembangan atau pembangunan masyarakat sebagai hasil proses

pertumbuhan secara evolusi. yang kedua, melihat perkembangan atau pembangunan masyarakat sebagai hasil interaksi, artinya pertumbuhan dan perkembangan masyarakat terjadi sebagai hasil interaksi dengan masyarakat lain dalam ruang lingkup yang lebih luas . Yang ketiga, perkembangan dan pembangunan masyarakat sebagai hasil suatu tindakan dalam arti pertumbuhan dan perkembangan yang terjadi memang direncanakan secara sengaja. Mengingat di antara pandangan Chodak dan Hoogevelt pada prinsipnya tidak bertentangan, dan Chodak membuat variasi pendekatan yang lebih rinci maka dalam pembahasan berikut akan lebih mengacu pada variasi pendekatan yang digunakan Chodak.

Dalam pendekatan pertama, perkembangan masyarakat dilihat sebagai proses evolusi gradual menuju pada tingkat atau kondisi kehidupan yang lebih tinggi. Melalui proses seperti itu, secara perlahan tetapi pasti berbagai potensi masyarakat semakin memperoleh peluang untuk teraktualisasi, kapasitas masyarakat untuk merespons berbagai persoalan yang semakin berkembang juga akan tumbuh semakin meningkat. Apabila diibaratkan dengan proses perkembangan kepribadian seseorang, melalui proses ini masyarakat akan tumbuh semakin dewasa. Dilihat dari organisasi kemasyarakatan, menunjukkan adanya transformasi struktural fungsional yang berjalan secara spontan menuju struktur dan interaksi sosial yang semakin kompleks.

Dengan menggunakan pendekatan kedua, masyarakat dinyatakan

tumbuh semakin kompleks, solidaritas sosial berkembang dari solidaritas mekanik ke solidaritas organik sehingga semakin dirasakan adanya saling ketergantungan antar unsur yang berbeda dalam masyarakat yang semakin kompleks tersebut. Saling ketergantungan tersebut diwujudkan dalam bentuk semakin teraktualisasikannya *social exchange* dalam praktik relasi sosial. *Exchange* menjadi sarana interaksi yang semakin penting dan esensial dalam berbagai pola budaya. Dalam proses perubahan yang terjadi akan semakin terbuka saluran untuk proses *exchange* tersebut, sehingga polaini semakin mewarnai karakter interaksi sosial masyarakatnya.

Pendekatan ketiga lebih menekankan pada faktor pendorong perubahan yang berasal dari masyarakat. Sebagaimana sudah banyak diungkap sebelumnya, pada dasarnya masyarakat berharap agar kondisi kehidupan yang akan datang lebih baik dari sekarang. Harapan tersebut dapat menjadi faktor pendorong dari masyarakat sendiri untuk melakukan perubahan. Faktor pendorong tersebut dapat berasal dari level individu, dapat pula berasal dari masyarakat. Pada tingkat individu berupa tumbuhnya motivasi untuk semakin berprestasi sebagai sarana untuk memperoleh kehidupan yang lebih baik. Faktor ini lebih populer disebut *achievement motivation*.

Dari tingkat masyarakatnya, faktor pendorong perubahan menuju kondisi yang semakin baik dapat berupa tumbuhnya etos kerja untuk menghasilkan kondisi yang lebih baik. Etos kerja ini bersumber dari nilai-

nilai yang terkandung dari dalam sistem kultural masyarakat.

Pendekatan keempat lebih melihat proses perubahan yang terfokus pada salah satu bidang atau aspek kehidupan. Sebagaimana diketahui masyarakat berkembang semakin kompleks, sehingga pada kenyataannya kehidupan bermasyarakat merupakan kehidupan yang bersifat multidimensi yang meliputi dimensi sosial, ekonomi, politik, kultural dan sebagainya. Untuk dapat memperoleh hasil pemahaman yang mendalam maka pendekatan keempat ini merekomendasikan untuk melakukan kajian tentang perkembangan masyarakat yang memberikan spesifikasi pada salah satu aspek. Dengan demikian, kemudian akan dapat muncul kajian tentang pembangunan politik, pembangunan ekonomi, pembangunan sosial dan seterusnya.

Pendekatan kelima didasari anggapan bahwa perubahan yang terjadi dalam proses perkembangan atau pembangunan masyarakat tidak selalu merupakan bentuk perubahan spontan yang bersifat alamiah. Perubahan dalam perkembangan masyarakat dapat pula merupakan hasil dari suatu tindakan yang direncanakan. Kenyataan ini juga tidak terlepas dari asumsi bahwa masyarakat selalu berharap agar kondisi kehidupannya menuju kondisi yang semakin baik. Untuk itu masyarakat dapat saja secara sengaja dan terencana melakukan serangkaian tindakan untuk mewujudkan harapan tersebut. Dalam banyak kesempatan bentuk ini disebut sebagai perubahan yang terencana atau perubahan yang diinduksi.

Dengan memperhatikan analisis melalui kelima pendekatan tersebut, dapat dikatakan bahwa prinsip dasar yang paling utama dari fenomena pembangunan masyarakat adalah suatu proses perubahan. Proses perubahan ditempatkan sebagai prinsip dasar utama dan basis pemahaman tentang fenomena pembangunan masyarakat, atas dasar anggapan bahwa realitas yang disebut sebagai pembangunan masyarakat tidak akan terjadi kalau tidak ada perubahan. Dapat dikatakan bahwa perubahan atau tepatnya perubahan sosial merupakan konsep yang sifatnya lebih umum dibandingkan perkembangan atau pembangunan masyarakat.

Hal yang spesifik dari pembangunan masyarakat adalah bahwa proses perubahan tersebut menuju pada kondisi yang lebih baik. Kondisi kehidupan yang lebih baik dapat ditandai dengan peradaban yang semakin tinggi sesuai harkat martabat manusia, atau dengan kata lain kehidupan yang semakin sejahtera. Atas dasar berbagai pemikiran tersebut, proses perubahan dengan demikian dapat ditempatkan sebagai konsep dasar yang pertama dalam memahami fenomena pembangunan masyarakat.

Kehidupan yang lebih sejahtera ditandai dengan semakin banyak kebutuhan dapat terpenuhi, baik kebutuhan material maupun nonmaterial. Dengan demikian, proses perubahan dalam rangka pembangunan masyarakat adalah merupakan proses semakin banyaknya kebutuhan yang dapat dipenuhi. Realitas tersebut membutuhkan kondisi yang

semakin kondusif dalam masyarakat yang bersangkutan. Dalam setiap masyarakat tersedia berbagai sumber daya, potensi dan peluang yang dapat dimanfaatkan untuk peningkatan kesejahteraan.

Pada dasarnya sumber daya yang tersedia baru sebatas sebagai kemungkinan bagi kesejahteraan. Bagaimana kemungkinan tersebut benar-benar berperan efektif tergantung kemampuan untuk mengubah yang potensial menjadi aktual. Oleh sebab itu, kondisi kehidupan yang lebih baik terwujud apabila dalam masyarakat semakin tercipta hubungan yang harmonis antara potensi, sumber daya dan peluang kesejahteraan dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Proses terciptanya hubungan yang semakin harmonis antara sumber daya dan kebutuhan ini dapat ditempatkan sebagai konsep dasar yang kedua.

Perkembangan atau pembangunan masyarakat sebagai proses perubahan menunjukkan berprosesnya masyarakat yang semakin dewasa dalam merespon berbagai persoalan yang juga semakin berkembang sejalan dengan proses perubahan itu sendiri. Dalam pengertian ini terkandung makna kapasitas masyarakat yang semakin meningkat yang kemudian membawa dampak pada peningkatan taraf hidupnya. Peningkatan kapasitas di sini termasuk meningkatnya dorongan dalam diri masyarakat untuk berubah semakin baik, kapasitas untuk mengidentifikasi sumber daya, potensi dan peluang serta memanfaatkannya, dan kapasitas untuk merespon berbagai tantangan yang muncul. Hal ini disebabkan karena dalam proses perubahan yang terjadi, yang

berkembang bukan hanya peluang melainkan juga tantangan, bahkan munculnya masalah sosial baru.

Perkembangan masyarakat itu sendiri sebetulnya merupakan hasil dari kapasitas masyarakat yang semakin meningkat, sementara perkembangan masyarakat itu kemudian juga membawa dampak munculnya berbagai peluang baru dan tantangan baru. Oleh sebab itu, untuk meresponsnya dibutuhkan peningkatan kapasitas berikutnya. Dengan demikian, sejalan dengan proses perkembangan masyarakat, peningkatan kapasitas berlangsung secara berkelanjutan. Memperhatikan pemikiran ini, maka proses meningkatnya kapasitas masyarakat untuk merespon berbagai potensi, sumber daya, peluang, tantangan, dan masalah sosial yang muncul dapat ditempatkan sebagai konsep dasar yang ketiga.

Proses perubahan menuju kondisi yang semakin kompleks yang didukung oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, bukan hanya menyebabkan berkembangnya kehidupan pada masing-masing aspek atau dimensi seperti sosial, ekonomi, politik, dan kultural, melainkan juga hubungan saling mempengaruhi di antara berbagai aspek tersebut. Dapat dikatakan bahwa semakin berkembang masyarakat, semakin sulit dijumpai kehidupan pada suatu bidang yang terlepas dari bidang lain. Hubungan timbal balik dan adanya saling ketergantungan akan semakin mewarnai kehidupan masyarakat. Perubahan pada salah satu bidang akan mempengaruhi bidang yang lain, dan sangat dimungkinkan realitas

kehidupan pada salah satu bidang dapat menjadi pemicu dan pendorong terjadinya perubahan pada bidang yang lain.

Memang, sebagaimana ditunjukkan oleh pendekatan keempat dalam analisis Chodak, bahwa kajian perkembangan atau pembangunan masyarakat dapat memberikan fokus perhatian dan merupakan kajian yang secara spesifik menjelaskan dan membuat analisis tentang salah satu bidang, misalnya kajian tentang pembangunan sosial, pembangunan ekonomi, pembangunan politik. Walaupun demikian, apabila dikehendaki suatu kajian yang utuh tentang pembangunan masyarakat sebagaimana dimaksudkan dalam tulisan ini maka apa yang diperoleh dengan cara seperti itu merupakan pemahaman yang masih bersifat parsial.

Apabila hasil kajian masing-masing bidang digabungkan maka sulit untuk memperoleh pemahaman yang integratif karena tidak lebih sebagai kompilasi. Oleh sebab itu, untuk memperoleh kajian perkembangan atau pembangunan masyarakat yang komprehensif dan integral harus melihat masyarakat dan perkembangan masyarakat sebagai realitas yang bersifat multidimensi. Asumsi dan pemikiran ini ditempatkan sebagai konsep dasar yang keempat.

Dari analisa tadi, dapat disimpulkan bahwa untuk memahami dan melakukan kajian tentang pembangunan masyarakat dapat dirumuskan adanya empat asumsi yang dijadikan sebagai konsep dasar. Sebagaimana sudah dibahas sebelumnya, keempat konsep dasar tersebut adalah: (1) perkembangan atau pembangunan masyarakat pada

dasarnya merupakan proses perubahan, (2) perkembangan atau pembangunan masyarakat adalah proses semakin terciptanya hubungan yang harmonis antara kebutuhan masyarakat dengan potensi, sumber daya, dan peluang, (3) perkembangan atau pembangunan masyarakat merupakan proses peningkatan kapasitas masyarakat untuk merespon berbagai persoalan yang berkembang, (4) perkembangan atau pembangunan masyarakat merupakan proses yang bersifat multidimensi.

Apabila hasil studi tentang perkembangan atau pembangunan masyarakat yang bersifat komprehensif dan integral dianggap sebagai sebuah bangunan, maka keempat asumsi dan konsep dasar tadi masing-masing dapat didudukkan sebagai pilar-pilar penyangganya, sehingga bangunan tersebut cukup kokoh. Dari sisi yang lain, keempat asumsi dan konsep dasar tadi juga dalam dilihat sebagai sebuah kesatuan yang saling terkait. Dalam posisi seperti ini, keempatnya dapat berfungsi sebagai kerangka atau *body knowledge* dari konsep pembangunan masyarakat yang akan dikembangkan.

## **5.2. Kebijakan Tentang Akuntabilitas Dalam Pengelolaan Keuangan Desa Tahun Anggaran 2015-2019**

Dasar hukum akuntabilitas pengelolaan anggaran Dana Desa dalam Pertanggungjawaban Kepala Desa adalah:

1. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);

2. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5717);
3. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 168, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5558) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 88, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5694);
4. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2092);

6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2093);
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2094);
8. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 158);
9. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 159);
10. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1934);
11. Peraturan Daerah Kabupaten Jeneponto Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Jeneponto Tahun 2014-2018;

12. Peraturan Desa Bulusuka Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) 2016 – 2021 (Lembaran Desa Tahun 2016 Nomor 001);
13. Permendagri Nomor 46 Tahun 2016 tentang Laporan Kepala Desa.
14. Peraturan Bupati Jeneponto 06 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa di Kabupaten Jeneponto 2018
15. Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 10 Tahun 2018 tentang Penetapan Besaran Alokasi Dana Desa Setiap Desa Dan Prioritas Penggunaan Alokasi Dana Desa Di Kabupaten Jeneponto Tahun Anggaran 2018;
16. Peraturan Bupati Nomor 12 tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Desa Tahun Anggaran 2018.

#### **D. Kerangka Pikir Penelitian**

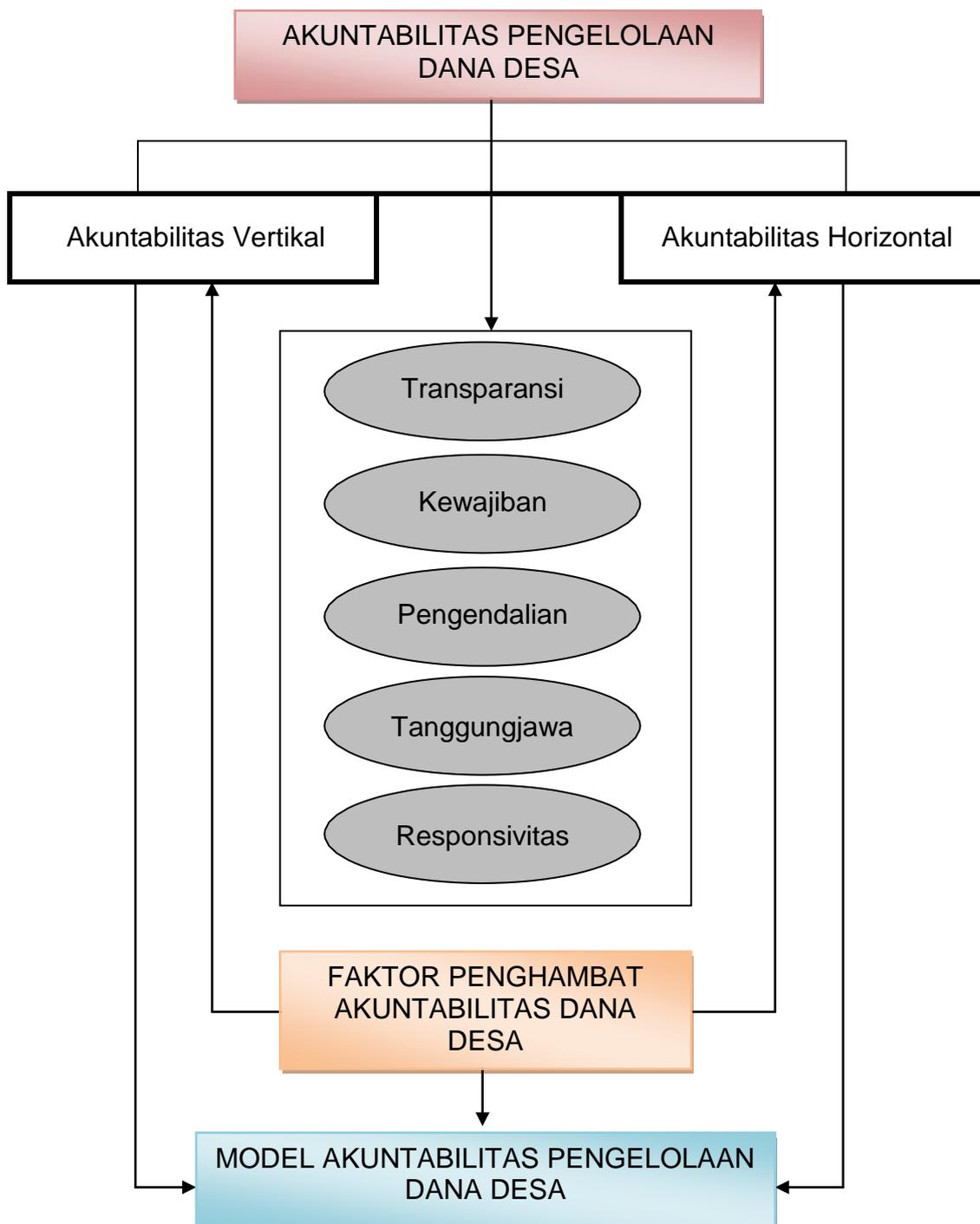
Berdasarkan dari latar belakang dan teori yang diuraikan pada bab 2, maka tersusunlah alur kerangka pikir yang merupakan kerangka konsep penelitian. Konkritnya untuk melihat model akuntabilitas pengelolaan dana desa di kabupaten Jeneponto kecamatan Bontoramba desa Bulusuka dan peneliti sangat tertarik melihat suatu yang sangat fenomenal yaitu model akuntabilitas dalam pengelolaan dana desa, karena hanya pemerintahan desa yang memasang baliho transparansi anggaran dana desa program

pembangunannya. Dan peneliti tidak pernah melihat baliho transparansi anggaran pemerintah Daerah dan pusat dan baliho program kerja di pasang di tempat umum secara akuntabel.

Alur pikir penelitian ini berupaya mensintesis nilai-nilai dalam organisasi publik sebagai tolak ukur melalui strategi pengukuran kinerja organisasi, Oleh karena itu, analisis Akuntabilitas Pengelolaan dana desa memiliki keterkaitan dengan dimensi transparansi, kewajiban, pengendalian, tanggung jawab dan responsivitas.

Dana desa digunakan untuk mengukur kemampuan keuangan, penerimaan pendapatan dan belanja desa, melalui tiga dimensi strategis yaitu; pertumbuhan pendapatan penerimaan, efisiensi biaya dan pemanfaatan asset/fasilitas organisasi.pengawasan, mengukur potensi dan kemampuan obyek dan; pengukuran potensi sumber penerimaan dan pendapatan, proses perencanaan, adalah pengukuran terhadap proses pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi, terdiri dari; proses inovasi, proses operasional dan proses pemanfaatan, pertumbuhan dan peningkatan kesejahteraan adalah untuk mengukur; kapasitas dan kompetensi para kepala Desa, kemampuan penggunaan sistem informasi, motivasi, pemberian dan pembatasan kewenangan.

Kerangka Pikir Penelitian:



Gambar 2. Kerangka Pikir Penelitian

### **E. Penelitian Terdahulu**

Studi ini dimaksudkan sebagai upaya untuk melihat hasil Pembangunan dari Penggunaan Dana Desa atau Model Akuntabilitas Penggunaan Dana Desa di Kabupaten Jeneponto.

Beberapa kajian terdahulu terkait dengan Akuntabilitas organisasi berdasarkan penelusuran penulis telah banyak dilakukan baik di dalam maupun di luar negeri. Hanya saja, penilaian Akuntabilitas organisasi publik sector Pemerintahan Desa dalam perspektif *New Public Management* masih jarang dilakukan.

Studi-studi yang dilakukan terdahulu, pada umumnya menyoroti kinerja organisasi publik khususnya dalam bingkai otonomi desa yang masih jauh dari harapan. Berbagai studi yang relevan/ terkait dengan penelitian ini antara lain:

Tabel 1. Matriks Perbedaan dan Relevansi Penelitian terdahulu

Hasil Penelitian					
No	Nama Penulis Tahun dan Judul	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian	Perbedaan	Relevansi
1	Mega Elvira Maumeha, 2010 dan Kinerja Pemerintah Dalam Pengelolaan Alokasi Dana Desa (Suatu Studi di Desa Dokulamo Kecamatan Galela Barat)	Desa belum dapat membedakan pembiayaan <i>penyelenggaraan pemerintahan</i> (seperti, penyelenggaraan pelatihan–pelatihan dan bimbingan teknis untuk pemerintah desa), <i>pembangunan</i> (seperti, perbaikan jalan, pembukaan jalan, jembatan dan sarana prasarana fisik sosial lainnya), <i>pemberdayaan masyarakat</i> (seperti, dalam bidang ekonomi yaitu bantuan untuk meningkatkan taraf perekonomian masyarakat desa lebih baik lagi, penyuluhan untuk masyarakat desa dalam hal pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa lainnya yang akan meningkatkan Sumber Daya Manusia yang lebih baik lagi) dan juga bagi <i>kemasyarakatan</i>	Penelitian ini focus pada akuntabilitas dana desa secara transparansi dan akuntabel dengan tujuan peningkatan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi pedesaan. Sehingga masyarakat dan pemerintah dapat memberikan kepercayaan kepada kepala desa dengan adanya pertanggungjawaban	Akuntabilitas pengelolaan dana desa belum optimal pembiayaan <i>penyelenggaraan pemerintahan</i> (seperti, penyelenggaraan pelatihan–pelatihan dan bimbingan teknis untuk pemerintah desa), <i>pembangunan</i> (seperti, perbaikan jalan, jembatan dan sarana prasarana fisik sosial lainnya), <i>pemberdayaan masyarakat</i> (seperti, dalam bidang ekonomi yaitu bantuan untuk meningkatkan taraf perekonomian masyarakat desa	penyuluhan untuk masyarakat desa dalam hal pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa lainnya yang akan meningkatkan Sumber Daya, dan bimbingan teknis untuk pemerintah desa), <i>pembangunan</i> (seperti, perbaikan jalan, pembukaan jalan, jembatan dan sarana prasarana fisik sosial lainnya),
2	Novianti Ruru, 2017 Analisis Penerapan Alokasi Dana Desa (ADD) Dalam Upaya Meningkatkan Pembangunan Desa (Studi Kasus Pada Desa Suwaan, Kecamatan Kalawat, Kabupaten Minahasa Utara)	Secarakeseluruhan penerapan alokasi dana desa pada Desa Suwaan sudah berjalan sesuai dengan Peraturan Bupati No. 22 Tahun 2016 Tentang Pemberian Alokasi Dana Desa Kepada Pemerintah Desa Se-Kabupaten Minahasa Utara. Selain berdasarkan Peraturan Bupati Minahasa Utara, Penerapan Alokasi Dana Desa juga sudah sesuai dengan tujuan pada umumnya yaitu untuk	Faktor penyebab kurang optimal akuntabilitas dalam pengelolaan Dana Desa itu masih minim. Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum, akuntabilitas proses dalam peningkatan kesejahteraan dan peningkatan pembangunan fisik seperti jalan tani dan	Permasalahan tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor yakni; (1) Masyarakat Desa dikecamatan bontorambab telah mempercayai pihak pemerintah desa dalam segala urusan pemerintah desa, dan (2) Pengawasan oleh tim pengawas belum maksimal, (3) Kurangnya sumber daya manusia di kantor desa dikecamatan bontorambab juga merupakan factor utama	alokasi dana desa pada Desa Suwaan sudah berjalan sesuai dengan Peraturan Bupati No. 22 Tahun 2016 Tentang Pemberian Alokasi Dana Desa Kepada Pemerintah Desa Se- Kabupaten Minahasa Utara.

Hasil Penelitian					
No	Nama Penulis Tahun dan Judul	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian	Perbedaan	Relevansi
		meningkatkan pembangunan baik fisik maupun nonfisik.	jembatan tani.	tidakmaksimalnya kinerja aparat desa dalam bidang pengelolaan DD.	
3	Fitri, 2015, Kinerja Pemerintah Desa Dalam Pengelolaan Alokasi Dana Desa Pada Desa Vatunonju Kecamatan Biromaru Kabupaten Sigi	Pada indikator produktivitas masih banyak program serta pelayanan yang tidak berjalan secara efektif dan efisien dalam pengelolaan Alokasi Dana Desa. Indikator kualitas pelayanan masih rendah, hal ini terlihat banyaknya usulan masyarakat yang tertuang dalam program desa tidak terakomodir dalam Rencana Kegiatan Anggaran Desa karena pemahaman yang berbeda dalam penyusunan program desa. Indikator Akuntabilitas kurang optimal disebabkan kurang transparannya aparat desa dalam pelaksanaan program kegiatan alokasi dana desa. Padahal dari kelima indikator tersebut sangat menentukan baik atau tidaknya kinerja pegawai pemerintah Desa Vatunonju Kecamatan Biromaru Kabupaten Sigi dan sangat berpengaruh yang signifikan terhadap pelayanan publik yang tidak optimal.	pelaksanaan pengelolaan keuangan desa beserta penerapan asas-asasnya sehingga pencairan anggaranmen jadi tepat waktu, serta pelaksanaan pengelolaan keuangan desa akan terlaksana dengan lebih baik.	Perlu adanya peran lebih dari pemerintah maupun pemerintah daerah dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan desa beserta penerapan asas-asasnya sehingga pencairan anggaranmenjadi tepat waktu, serta pelaksanaan pengelolaan keuangan desa akan terlaksana dengan lebih baik.	Permasalahan tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor yakni; (1) Masyarakat Desa Margolembo telah mempercayai pihak pemerintah desa dalam segala urusan pemerintah desa, dan (2) Pengawasan oleh tim pengawas belum maksimal, (3) Kurangnya sumber daya manusia di kantor desa margolembo juga merupakan factor utama tidak maksimalnya kinerja aparat desa dalam bidang pengelolaan ADD
4	Sri Wulandari, 2017, Analisis Kemampuan Pemerintah Desa Dalam Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) di Desa Margolembo Kecamatan	Kemampuan pemerintah desa di margolembo, kecamatan mangkutana sebenarnya dari segi aspek kemampuan dalam administrative itu sudah membaik dari tahun ketahun, tetapi dari segi penentuan	Pengelolaan keuangan desa dalam penerapan asas akuntabel terkadang masih terdapat kekurangan dari segi administrasi. Hal ini dikarenakan	pelayanan yang tidak berjalan secara efektif dan efisien dalam pengelolaan Alokasi Dana Desa.	Indikator kualitas pelayanan masih rendah, hal ini terlihat banyaknya usulan masyarakat yang tertuang dalam program desa tidak terakomodir dalam Rencana Kegiatan Anggaran Desa karena pemahaman

Hasil Penelitian					
No	Nama Penulis Tahun dan Judul	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian	Perbedaan	Relevansi
	Mangkutana Kabupaten Luwu Timur	program kerja dalam penggunaan ADD itu masih minim. Permasalahan tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor yakni; (1) Masyarakat Desa Margolembo telah mempercayai pihak pemerintah desa dalam segala urusan pemerintah desa, dan (2) Pengawasan oleh tim pengawas belum maksimal, (3) Kurangnya sumber daya manusia di kantor desa margolembo juga merupakan factor utama tidak maksimalnya kinerja aparat desa dalam bidang pengelolaan ADD	terbatasnya sumber daya aparatur pemerintah desa terutama bidang teknologi informasi, keterlambatan pencairan anggaran, kurangnya pendamping dari pemerintah di atasnya.		yang berbeda dalam penyusunan program desa.
5	Hakim Wahyu Ramadhana, 2018. Pengelolaan Keuangan Desa Berdasarkan Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 (Studi Desa Pujonkidul Kecamatan Pujon Kabupaten Malang).	Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, tahapan pengelolaan keuangan desa mulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban terlaksana cukup baik sesuai dengan Permendagri Nomor 113 Tahun 2014. Hal ini dikarenakan adanya dasar hukum dan pembagian tugas yang jelas dan rinci, aplikasi SISEKODES, dan tingkat partisipasi masyarakat. Namun, pada tahap pelaksanaan, Sehingga perlu adanya pelatihan dan bimbingan teknis dalam hal administrasi dan teknologi informasi bagi perangkat	Akuntabilitas kurang optimal disebabkan kurang transparannya aparat desa dalam pelaksanaan program kegiatan alokasi dana desa.	pengelolaan keuangan desa dalam penerapan asas akuntabel terkadang masih terdapat kekurangan dari segi administrasi. Hal ini dikarenakan terbatasnya sumberdaya aparatur pemerintah desa terutama bidang teknologi informasi, keterlambatan pencairan anggaran, kurangnya pendamping dari pemerintah di atasnya.	perlu adanya peran lebih dari pemerintah maupun pemerintah daerah dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan desa beserta penerapan asas-asasnya sehingga pencairan anggaran menjadi tepat waktu, serta pelaksanaan pengelolaan keuangan desa akan terlaksana dengan lebih baik.

Hasil Penelitian					
No	Nama Penulis Tahun dan Judul	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian	Perbedaan	Relevansi
		desa,			
6	Santoso, Ruth Stephany 2018. Implementasi Program Dana Desa dalam Pembangunan Desa (Studi di Desa Pujon Kidul, Kabupaten Malang)	<p>Pelaksanaan program Dana Desa yang ada di Desa Pujon Kidul ini sudah berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan dari program Dana Desa, tetapi masih terdapat beberapa hambatan yang terjadi. Hambatan tersebut yaitu 1) Pemberian pedoman pelaksanaan teknis (dasar hukum) Dana Desa dari Pemerintah Pusat ke desa yang tidak tepat waktu dan 2) Masih adanya beberapa masyarakat yang belum merespon dengan baik pelaksanaan program Dana Desa. Saran yang dapat peneliti berikan antara lain: 1) Perlunya penambahan banner mengenai penggunaan Dana Desa di setiap dusun Desa Pujon Kidul; serta 2) Pemerintah Pusat perlu mempercepat pemberian pedoman pelaksanaan teknis (dasar hukum) mengenai Dana Desa kepada Pemerintah Desa sebelum memasuki bulan-bulan di mana desa sudah harus menyerahkan laporan perencanaan pembangunannya.</p>	<p>Akuntabilitas kurang optimal disebabkan kurangnya transparannya aparat desa dalam pelaksanaan program kegiatan pengelolaan dana desa.</p>	<p>Kebijakan publik sangatlah berkaitan dengan implementasi kebijakan publik. Tanpa implementasi kebijakan, sebuah kebijakan yang telah dirumuskan hanyalah menjadi sebuah wacana dan tidak menjadi manfaat. Implementasi kebijakan merupakan suatu tindakan kebijakan yang dilakukan oleh pelaku administrasi untuk mencapai tujuan dari kebijakan itu sendiri. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis implementasi program Dana Desa dalam pembangunan desa di Desa Pujon Kidul, Kabupaten Malang dengan menggunakan model implementasi kebijakan Merilee S. Grindle.</p>	<p>Pemberian pedoman pelaksanaan teknis (dasar hukum) Dana Desa dari Pemerintah Pusat ke desa yang tidak tepat waktu dan Masih adanya beberapa masyarakat yang belum merespon dengan baik pelaksanaan program Dana Desa</p>

Hasil Penelitian					
No	Nama Penulis Tahun dan Judul	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian	Perbedaan	Relevansi
7	Nilla Indri Dwitari, 2018. Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Perencanaan Pembangunan Desa ( Studi Kasus pada Desa Gesikharjo Kecamatan Palang Kabupaten Tuban)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran BPD dalam perencanaan pembangunan desa studi kasus pada Desa Gesikharjo Kecamatan Palang Kabupaten Tuban terdapat tiga indikator yaitu (1) Membahas dan Menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa. (2) Menampung dan Menyalurkan Aspirasi Masyarakat. (3) Melakukan Pengawasan Kinerja Kepala Desa. Serta terdapat faktor pendukung yaitu (1) Kualitas Pendidikan Anggota BPD. (2) Masyarakat. dan faktor penghambat yaitu (1) Partisipasi Anggota BPD dalam Rapat yang Masih Kurang. (2) Sarana.	Ada pun model akuntabilitas antara lain: 1. Model Akuntabilitas birokrasi Negara 2. Model akuntabilitas organisasi Swasta 3. Model Akuntabilitas jurdil 4. Model Akuntabilitas Fisik 5. Model Akuntabilitas Nonfisik	Kebijakan publik sangatlah berkaitan dengan implementasi kebijakan publik. Tanpa implementasi kebijakan, sebuah kebijakan yang telah dirumuskan hanyalah menjadi sebuah wacana dan tidak menjadi manfaat. Implementasi kebijakan merupakan suatu tindakan kebijakan yang dilakukan oleh pelaku administrasi untuk mencapai tujuan dari kebijakan itu sendiri. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis implementasi program Dana Desa dalam pembangunan desa di Desa Pujon Kidul, Kabupaten Malang dengan menggunakan model implementasi kebijakan Merilee S. Grindle.	Pemberian pedoman pelaksanaan teknis (dasar hukum) Dana Desa dari Pemerintah Pusat ke desa yang tidak tepat waktu dan Masih adanya beberapa masyarakat yang belum merespon dengan baik pelaksanaan program Dana Desa
8	Rizal Rezeki Ramdhan, 2018, Pengembangan Sektor Pariwisata rangka Peningkatan Ekonomi Masyarakat Desa (Studi pada Desa Oro-Oro Ombo Kota batu)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pengembangan pariwisata yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Batu terhadap Desa Oro-Oro Ombo sudah efektif untuk meningkatkan jumlah	Penelitian ini focus model akuntabilitas pertikal dan horisental dalam Pembangunan merupakan suatu perubahan tingkat kesejahteraan	Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah akan sangat bergantung pada kesiapan Pemerintah Daerah dalam menata sistem pemerintahannya agar tercipta pembangunan	Kegiatan pembangunan berjalan secara terus menerus untuk mewujudkan perubahan, pertumbuhan dan perkembangan sesuai dengan tuntutan dan harapan, supaya

Hasil Penelitian					
No	Nama Penulis Tahun dan Judul	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian	Perbedaan	Relevansi
		wisatawan, yang dinilai dari promosi, aksesibilitas, pengembangan DTW, pengembangan SDM, serta pelaksanaan Kampanye Nasional Sadar Wisata. Namun masih sering ditemui beberapa kekurangan pada usaha pengembangan tersebut, sebagai contoh adalah masih sulitnya aksesibilitas bagi wisatawan yang akan berkunjung ke tempat wisata yang menjadi faktor penting kedatangan wisatawan. Beberapa kekurangan yang ada harus mendapatkan perhatian dari pemerintah agar meningkatkan kenyamanan wisatawan yang berkunjung.	secara teratur dan alami, baik perubahan dalam segi ekonomi, sosial, politik atau hukum, yang dirasakan yakni peningkatan pendapatan masyarakat; ketersediaan lapangan pekerjaan; pengembangan lokasi atau lahan kurang produktif; dan penyebaran infrastruktur. Sedangkan dampak negatifnya adalah ketergantungan terlalu besar pada pariwisata dan peningkatan harga barang dan tanah.	yang efektif, efisien, transparansi dan akuntabel serta mendapat partisipasi dari masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan. Pengembangan pariwisata tersebut membawa dampak bagi perekonomian masyarakat desa Oro-Oro Ombo, baik dampak positif maupun negatif. Dampak positif	dalam suatu pembangunan terlebih dahulu adanya suatu perencanaan pembangunan.

Perbedaannya dengan penelitian sebelumnya adalah, outline hasil penelitian terdahulu menunjukkan bahwa penerapan pengukuran kinerja dalam pengelolaan dana desa belum memperoleh perhatian yang memadai. Penelitian terdahulu lebih fokus pada sebagian kecil saja variabel yang mempengaruhi kinerja organisasi pemerintahan desa. Selain itu penelitian terdahulu belum ada yang mempersoalkan interaksi

antara variabel yang berpengaruh terhadap kemampuan dan kapasitas baik individu maupun organisasi dalam hubungannya dengan peningkatan kinerja organisasi pemerintahan Desa.

Dalam penelitian model akuntabilitas pengelolaan Dana Desa ini lebih menekankan pada transparansi dan akuntabel dalam mengelola Dana Desa, dengan tujuan agar pemerintah desa lebih transparan dalam penggunaan Dana Desa. Tapi dari hasil penelitian ini, belum melaksanakan dengan secara baik tentang kebijakan akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan Dana Desa di pemerintahan Desa.