

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Sistem pemerintahan di Indonesia telah memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, dimana pelaksanaan otonomi daerah yang dimulai sejak tahun 2001 diharapkan dapat membawa implikasi bagi daerah untuk lebih berorientasi pada kepentingan masyarakat. Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan dari peran serta masyarakat serta pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah.

Penegasan semangat otonomi daerah semakin nyata dengan diterbitkannya UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah. Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi seluas-luasnya adalah bahwa daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pada prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan dari daerah. Sedangkan prinsip otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 32 Tahun dalam menganut sistem *open end arrangement* atau *general competence*. Dalam sistem ini daerah otonom boleh menyelenggarakan semua urusan di luar yang dimiliki pusat. Artinya pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan berdasarkan kebutuhan dan inisiatifnya sendiri di luar kewenangan yang dimiliki pusat. Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan lain (Goesniadhie, 2012).

Lahirnya UU No 22 tahun 1999 dan kemudian diperbarui menjadi UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah serta UU No 25 Tahun 1999 yang kemudian diperbarui menjadi UU No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, merupakan landasan pelaksanaan desantralisasi dengan pendekatan yang komprehensif

dimana daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya dan diberi kewenangan untuk menggali potensi daerah serta diberikan hak untuk mendapatkan dana bagi hasil dan sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah serta dana-dana perimbangan lainnya (Halim, 2007:232). Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan dapat membuka harapan yang cerah pada pelaksanaan pembangunan secara keseluruhan, dimana masing-masing daerah mempunyai kesempatan untuk mengelola, mengembangkan serta membangun daerahnya masing-masing sesuai dengan kebutuhan dan potensi yang dimiliki

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah menurut Mardiasmo (2002:46) adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Yang pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu: (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Otonomi daerah merupakan suatu solusi alternatif dalam mengatasi berbagai permasalahan yang ada, mengingat luas wilayah Indonesia serta luasnya cakupan dalam bidang pemerintahan. Besarnya kekuasaan atau kewenangan dari pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah menyebabkan kinerja dari pemerintah pusat menjadi tidak efektif mengingat semakin bertambahnya jumlah penduduk, keberagaman dan kompleksitas dari kebutuhan masyarakat. Otonomi daerah pada hakekatnya diyakini berdampak

multidimensi terhadap berbagai aspek kehidupan, antara lain ekonomi, sosial, budaya, serta bidang-bidang lainnya. Oleh sebab itu, sudah saatnya masyarakat daerah mendambakan otonomi daerah yang nyata, terutama untuk mempercepat peningkatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat (Saragih, 2003:22-23).

Sedangkan asas yang dianut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasar Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, adalah:

- a. Asas desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan, oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- c. Tugas pembantuan adalah penugasan pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah Provinsi kepada Kabupaten/Kota dan/atau Desa serta dari pemerintah Kabupaten/Kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Desentralisasi telah menjadi asas penyelenggaraan pemerintahan yang diterima secara universal dengan berbagai macam bentuk aplikasi di setiap negara. Mengingat tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara sentralisasi. Dengan melihat kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal, serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Tangkilisan

(2005:01) dalam bukunya yang berjudul “*Manajemen Publik*” menjelaskan otonomi daerah tidak lain adalah perwujudan pendelegasian wewenang dan tanggungjawab dan mempunyai hubungan yang erat dengan desentralisasi. Mengenai hal tersebut, Mahfud MD (2000:66) menyatakan bahwa desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerah, mulai dari kebijakan, perencanaan, sampai pada implementasi dan pembiayaan dalam rangka demokrasi.

Selanjutnya Tangkilisan juga menjelaskan bahwa konsep desentralisasi dan otonomi daerah dilihat dari perspektif organisasi dan manajemen yang lebih menekankan pada aspek efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas. Osborne dan Gaebler (1995:283-284) dalam Tangkilisan (2005:01) mengemukakan empat keunggulan desentralisasi yakni, *pertama* lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih fleksibel daripada yang tersentralisasi, karena lembaga tersebut dapat memberikan respon dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan pelanggan yang berubah. *Kedua* lembaga terdesentralisasi jauh lebih efektif daripada yang tersentralisasi. *Ketiga* lembaga terdesentralisasi jauh lebih inovatif daripada yang tersentralisasi. Dan yang keempat lembaga yang terdesentralisasi menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen, dan lebih besar produktivitasnya. Dengan demikian adanya desentralisasi adalah untuk menyempurnakan kekurangan-kekurangan dari sentralisasi yang dianggap kurang mampu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara keseluruhan karena luasnya cakupan yang menjadi tanggungjawab dan wewenangnya.

Menurut Goesniadhie (2012) desentralisasi secara umum dapat dikelompokkan menjadi empat tipologi, yaitu (a) desentralisasi politik, (b) desentralisasi administratif, (c) desentralisasi fiskal dan (d) desentralisasi pasar atau desentralisasi ekonomi. *Desentralisasi politik* bertujuan untuk memberikan kepada rakyat akses terhadap pengambilan keputusan publik, sedangkan desentralisasi administratif lebih berfokus pada redistribusi kewenangan dan tanggungjawab dalam penyediaan jasa layanan umum antara jenjang pemerintahan yang berbeda. Dalam hal ini, *desentralisasi administratif* memiliki tiga bentuk utama, yakni dekonsentrasi, delegasi dan devolusi. Selanjutnya, *desentralisasi fiskal* bertujuan untuk memberi kewenangan kepada lembaga-lembaga lokal untuk menjalankan fungsi-fungsi yang telah diserahkan/dilimpahkan, sekaligus merumuskan keputusan tentang pengeluaran anggaran, serta kewenangan untuk menggali sumber-sumber pendapatannya sendiri. Adapun *desentralisasi ekonomi* atau pasar diarahkan pada terjadinya alih tanggungjawab dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintah dari sektor publik kepada sektor privat. *Desentralisasi pasar* ini merupakan bentuk sempurna dari desentralisasi, yang secara konkrit dapat berupa kebijakan privatisasi atau deregulasi.

Pelaksanaan otonomi daerah tersebut tidak akan berjalan efektif tanpa didukung oleh adanya faktor finansial/keuangan. Untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Lahirnya

Undang-Undang tersebut merupakan langkah strategis dalam pengaturan fiskal bagi pemerintahan daerah.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, desentralisasi fiskal merupakan suatu kebijakan yang sangat penting yaitu sebagai mesing penggerak dari keputusan yang dibuat oleh pemerintah. Untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah ditetapkannlah Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Lahirnya Undang-Undang tersebut merupakan langkah strategis dalam pengaturan fiskal bagi pemerintahan daerah.

Menurut Prawirosetoto (2004:134) dalam Halim (2007:230) menyatakan bahwa desentralisasi fiskal merupakan pendelegasian tanggungjawab dan pembagian kekuasaan serta kewenangan untuk pengambilan keputusan di bidang fiskal yang meliputi aspek penerimaan (*tax assignment*) dan aspek pengeluaran (*expenditure assignment*). Menurut Halim (2007:230) desentralisasi fiskal merupakan inti dari desentralisasi itu sendiri, karena pemberian kewenangan di bidang politik maupun administrasi tanpa dibarengi dengan desentralisasi fiskal merupakan desentralisasi yang sia-sia.

Siagian (2003:83) dalam bukunya yang berjudul “Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi” secara singkat menjelaskan desentralisasi fiskal adalah suatu distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerinytahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan.

Selanjutnya menurut Wicaksono (2011:7) menjelaskan desentralisasi fiskal merupakan kebijakan penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya mengenai urusan anggaran dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Dengan adanya desentralisasi fiskal pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerahnya serta mampu meningkatkan investasi yang produktif di daerah. Sedangkan bagi daerah, desentralisasi fiskal berfungsi untuk menentukan jumlah uang yang akan digunakan pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (Wicaksono, 2011:7).

Dalam melaksanakan desentralisasi fiskal sebagaimana yang dikutip oleh Ardiansyah, Roy.W Bahl dalam artikelnya yang berjudul “*Implementation Rules For Fiscal Desentralization*” terdapat satu prinsip yang harus diperhatikan dan dilaksanakan yaitu prinsip *money should follow function* (dalam Siagian, 2003:83). Artinya, setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut dalam artian semakin banyak fungsi yang didesentralisasikan, maka semakin banyak pula uang yang didesentralisasikan.

Menurut Wicaksono (2011:13) tujuan dari desentralisasi fiskal adalah mengurangi *vertical fiscal imbalance* (mengurangi ketimpangan antara pusat dan daerah), mengurangi *horizontal fiscal imbalance* (ketimpangan fiskal antara daerah) menjamin *fiscal sustainability* dan mendorong kinerja daerah.

Sistem hubungan keuangan pusat dan daerah merupakan suatu mekanisme distribusi sejumlah dana anggaran dari pemerintah pusat kepada daerah dalam kerangka otonomi daerah. Konsep perimbangan keuangan antara pusat dan daerah adalah konsekuensi dari adanya tanggungjawab terhadap kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan. Karena itu setiap tingkatan pemerintahan berkepentingan terhadap kebijakan desentralisasi fiskal (Saragih, 2003:84).

Saragih menjelaskan, pelaksanaan desentralisasi jelas harus didukung oleh kebijakan dana perimbangan yang sering disebut dengan desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*). Namun, tidak dapat diartikan secara sempit bahwa desentralisasi fiskal adalah sama dengan dana perimbangan. Namun, dana perimbangan merupakan instrumen penting dari proses pelaksanaan desentralisasi fiskal. Sebab komponen dalam dana perimbangan sudah mencerminkan unsur dalam mendukung pelaksanaan desentralisasi fiskal (Saragih 2003:89).

Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan dapat membuka harapan yang cerah pada pelaksanaan pembangunan secara keseluruhan, dimana masing-masing daerah mempunyai kesempatan untuk mengelola, mengembangkan serta membangun daerahnyanya masing-masing sesuai dengan kebutuhan dan potensi yang dimiliki oleh daerah tersebut. Melalui kebijakan otonomi daerah tersebut juga memberikan kesempatan bagi desa sebagai daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumahtanggaya sendiri berdasarkan prakarsa dari masyarakat.

Implementasi otonomi bagi desa akan menjadi kekuatan bagi pemerintah desa untuk mengurus, mengatur dan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri,

sekaligus bertambah pula beban tanggung jawab dan kewajiban desa, namun demikian penyelenggaraan pemerintahan tersebut tetap harus dipertanggungjawabkan (Subroto, 2009). Termasuk mempunyai kewenangan dan bertanggungjawab untuk mengatur pengelolaan keuangan desa. Lebih lanjut Subroto juga menjelaskan sistem pengelolaan dana desa yang dikelola oleh pemerintah desa termasuk didalamnya mekanisme perhimpunan dan pertanggungjawaban merujuk pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dalam aturan tersebut dijelaskan bahwa pendanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah desa menganut prinsip *money follows function* yang berarti bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggungjawab masing-masing tingkat pemerintahan.

Pada era otonomi saat ini, pengelolaan keuangan daerah hendaknya benar-benar dapat memberikan manfaat bagi masyarakat, yakni adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah. Desentralisasi fiskal melalui kebijakan perimbangan pemerintah pusat – daerah dimaksudkan untuk memampukan daerah di dalam menjalankan otonomi daerah (Saragih 2003:134).

Pedoman mengenai pengelolaan keuangan desa lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa. Dalam peraturan tersebut menjelaskan pengelolaan keuangan desa adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, penatausahaan, pelaporan, pertanggung-jawaban dan pengawasan

keuangan desa. Keuangan desa dikelola berdasarkan azas-azas transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran.

Ada tiga prinsip utama yang mendasari pengelolaan keuangan daerah (Mardiasmo, 2002:105) dalam (Subroto, 2009). *Pertama*, prinsip transparansi atau keterbukaan. Transparansi di sini memberikan arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat banyak.

Kedua, prinsip akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.

Ketiga, prinsip *value for money*. Prinsip ini berarti diterapkannya tiga pokok dalam proses penganggaran yaitu ekonomis, efisiensi, dan efektif. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna). Efektifitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik.

Realisasi dari pelaksanaan desentralisasi fiskal di daerah mengakibatkan adanya dana perimbangan keuangan antara kabupaten dan desa atau yang biasa

dikenal dengan sebutan Alokasi Dana Desa (ADD). Esensi dari kebijakan desentralisasi fiskal adalah dicapainya suatu keseimbangan (perimbangan) keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam bentuk dana perimbangan. Dalam pelaksanaan otonomi atau desentralisasi, pemerintah daerah tentu tidak dapat hanya bergantung kepada transfer dana dari pusat melalui dana perimbangan. (Saragih, 2003:132)

ADD adalah dana yang dialokasikan oleh pemerintah kabupaten untuk desa yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah. ADD sebagai salah satu pendapatan desa. Namun seringkali ADD dijadikan sebagai sumber pembiayaan utama, mengingat kecilnya Pendapatan Asli Desa (PADes) di desa.

Pada kenyataannya pemberian ADD masih menjadi kendala terjadinya penyelewengan dalam pengelolaannya. Hal tersebut terlihat jelas dengan banyaknya kasus penyalahgunaan ADD yang pada akhirnya menyebabkan kepala desa atau perangkat desa harus berurusan dengan kepolisian.

Adapun modus-modus terjadinya korupsi di tingkat desa menurut antara lain:

1. Pengurangan alokasi Alokasi Dana Desa (ADD), misalnya, dana ADD dijadikan “kue” pegawai desa untuk kepentingan pribadi.
2. Pemotongan alokasi Bantuan Langsung Tunai (BLT), misalnya, pemotongan tersebut karena azas pemerataan, keadilan untuk didistribusikan keluarga miskin yang tidak terdaftar. Namun yang jamak

terjadi bahwa pemotongan BLT lebih banyak disalahgunakan pengurusnya di tingkat desa.

3. Pengurangan jatah beras untuk rakyat miskin (raskin), misalnya, pemotongan 1-2 kg per Kepala Keluarga (KK). Apabila dikalkulasikan maka akan menghasilkan jumlah yang besar yang kemudian hasilnya dimanfaatkan untuk memperkaya diri sendiri.
4. Penjualan Tanah Kas Desa (*Bengkok*).
5. Penyewaan Tanah Kas Desa (TKD) yang bukan haknya, misalnya, TKD untuk perumahan.
6. Pungutan liar suatu program padahal program tersebut seharusnya gratis, misalnya, sertifikasi (pemutihan) tanah, Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP).
7. Memalsukan proposal bantuan sosial, misalnya, menyelewengkan bantuan sapi (Rahman 2011:18).

Kepala desa merupakan pihak yang paling bertanggungjawab dalam pengelolaan ADD. Realisasinya justru banyak kepala desa yang tersandung masalah penyalahgunaan ADD. Di Jawa Timur saja banyak kepala desa yang tersandung kasus penyalahgunaan ADD.

Tabel I.1

Kasus Penyalahgunaan ADD di Jawa Timur

Nama/ Inisial	Jabatan	Alamat	Kasus	Sumber
Jiyanto	Kepala Desa	Desa Balerejo, Kec. Wingi Kab. Blitar	Dugaan Penyalahgunaan ADD senilai Rp 34 juta, dan tindak korupsi sertifikasi tanah senilai Rp 43 juta.	www.infokorupsi.com
KY	Kepala Desa	Desa Gunung Kembar, Kec. Manding, Kab. Sumenep	Dugaan menyalahgunakan ADD, TPAPD, dan TPBPD tahun anggaran 2008 hingga 2010 senilai Rp 159 juta lebih	http://www.antarajatim.com/
S	Kepala Desa	Desa Sukosari, Kec. Kunir, Kab. Lumajang	penyalahgunaan anggaran Alokasi Dana Desa (ADD)	http://www.wartalumajang.com/
Sunanjar	Kepala Desa	Desa Paseban, Kec. Kab. Jember	Korupsi Alokasi Dana Desa	http://radardjember.blogspot.com/
Kuncoro SH	Kepala Desa (Caleg Terpilih untuk DPRD Kab. Malang)	Desa Kedok, Kec. Turen, Kab. Malang	Dugaan korupsi dana desa (ADD) tahun 2012 dan 2013	http://m.beritajatim.com/hukum_kriminal/206834/caleg_terpilih_pkb_malang_langgar_uu_korupsi.html

Diolah dari berbagai sumber.

Banyaknya kasus-kasus penyalahgunaan ADD disebabkan oleh kurangnya transparansi dalam pengelolaan ADD kepada masyarakat, serta aspek partisipasi dari masyarakat yang relatif terabaikan. Untuk itu pengelolaan dari dana desa (ADD) harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan. Menurut Rahman (2011) terdapat empat alasan yang memotivasi kepala desa untuk melakukan korupsi, yaitu: *pertama*, kepala desa sering terkondisikan ujung tombak dan dan lebih

ujung tombok (pihak yang selalu menanggung segala hal baik material maupun immaterial). Seorang kepala desa harus siap 24 jam untuk melayani masyarakat. Mulai bayi lahir sampai warganya yang meninggal, maka kepala desa harus datang. Selain itu, setiap acara warganya maka kepala desa harus memberikan sumbangan. Sumbangan bukan hanya itu namun bisa lebih dari pada itu. Padahal kondisi gaji kepala desa kecil dimana hanya mengandalkan sumbangan berupa hasil bumi: padi, kelapa, atau tanah bengkok gersang. *Kedua*, kepala desa terpilih berdasarkan sisi elektabilitas bagus namun sisi modalitas ekonomi sangat lemah sehingga terdorong untuk melakukan tindak pidana korupsi. *Ketiga*, posisi kepala desa menjadi pundi-pundi partai politik diakar rumput. Bukan rahasia umum apabila era sekarang sampai tingkat desa pun partai politik menancapkan akar politiknya dengan menempatkan kadernya sebagai kepala desa. *Keempat*, kurangnya pengawasan dan keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Hal ini karena masyarakat desa biasanya lebih *concern* melakukan aktivitas keseharian mereka seperti bertani, berdagang dan melaut. Urusan pemerintahan, penganggaran, dianggap merupakan pekerjaan orang-orang pintar dan tokoh desa saja. Badan Permusyawaratan Desa (BPD), organisasi kepemudaan tidak berfungsi karena mayoritas lebih banyak migrasi ke kota besar.

Pengawasan terhadap jalannya pemerintahan desa merupakan salah satu alasan terpenting mengapa BPD perlu dibentuk. Upaya pengawasan dimaksudkan untuk menghindari adanya penyelewengan atas kewenangan dan keuangan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Namun seringkali kinerja dari BPD belum optimal dalam melakukan pengawasan terhadap bagaimana suatu program

pemerintah. misalnya dalam hal pengawasan tentang ADD yang tidak transparan kepada masyarakat dan tidak ada pertanggung jawaban kepada masyarakat dan kepala desa hanya merahasiakan dana yang masuk serta dalam hal membahas dana yang masuk masyarakat tidak pernah diundang dalam pertemuan tersebut.

Untuk mencegah terjadinya kasus-kasus korupsi atau penyalahgunaan pengelolaan ADD maka peran dari BPD perlu ditingkatkan. Mengingat BPD senabagai lembaga legislatif yang ada di desa dan merupakan wakil dari masyarakat desa sebagai wujud demokrasi di desa. Fungsi dari BPD sama dengan fungsi dari DPR dan DPRD yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Kehadiran BPD untuk membangun *Cheks and Balances* serta untuk menyalurkan aspirasi masyarakat yang lebih luas dalam kebijakan tentang desa. Badan permusyawaratan Desa mempunyai beberapa fungsi dan wewenang melakukan pengawasan, diantaranya pengawasan dalam pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, Keputusan Kepala Desa, dan pembangunan yang dilaksanakan didesa. Seiring dengan perjalanan BPD yang bisa dibilang masih muda dan keanggotaannya merupakan wakil-wakil dari masyarakat maka masyarakat berharap kinerja dari BPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya dapat dilaksanakan dengan baik. Sebagai pemegang amanat dan mandat dari rakyat, BPD harus mampu menunjukkan kinerja yang semaksimal mungkin dalam menjalankan fungsi-fungsi yang diembannya agar kepercayaan rakyat terhadap BPD dapat meningkat yang ditunjukkan dengan segala keputusan dan kegiatan pemerintahan desa lebih berorientasi pada kepentingan masyarakat.

fungsi-fungsi tersebut baik dalam menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi sendiri dimana lembaga legislatif dapat membuat peraturan sendiri maupun membuat peraturan bersama dengan eksekutif. Fungsi anggaran terlihat dari lembaga legislatif berhak mengajukan dan menentukan besarnya anggaran yang akan dikeluarkan. Sedangkan fungsi pengawasan digunakan untuk mengawasi peraturan pemerintah, peraturan eksekutif, maupun kinerja dari eksekutif.

Pengertian pengawasan menurut Siagian (1989:169) merupakan proses pengamatan dari seluruh kegiatan organisasi guna lebih menjamin bahwa semua pekerjaan yang sedang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Kegiatan pengawasan digunakan untuk memastikan bahwa organisasi terlaksana seperti yang direncanakan dan sekaligus juga merupakan kegiatan untuk mengoreksi dan memperbaiki bila ditemukan adanya penyimpangan yang akan mengganggu pencapaian tujuan.

Sasaran dari pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif itu sesungguhnya sama dengan sasaran yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional yang terdapat dilingkungan pemerintahan dan juga pengawasan melekat, yaitu agar seluruh kegiatan aparatur pemerintah terselenggara dengan tingkat efisiensi, efektivitas, dan produktivitas yang makin lama makin tinggi karena disadari benar bahwa penyelenggaraan seluruh tugas pemerintah menghadapi keterbatasan *vis a vis* tuntutan rakyat yang semakin meningkat dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh rakyat Indonesia (Siagian, 2005:151).

Dalam Undang-Undang terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Desa, pasal 55 menjelaskan bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

- a. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa

Dimana fungsi tersebut bertambah dari perturan sebelumnya yang hanya membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa serta menampung dan meyalurkan aspirasi masyarakat. sehingga dalam peraturan terbaru lebih ditegaskan lagi fungsi pengawasan yang dilakukan BPD. Karena kinerja BPD berpengaruh terhadap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh kepala desa. Menurut Mahsun kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/ kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi (Mahsun, 2006:25). Sedangkan pengertian kinerja menurut Hasibuan (2003:93) adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman, dan kesungguhan. Kinerja BPD yang dimaksud adalah hasil kerja BPD dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan pada kegiatan pemerintahan desa yang dilakukan oleh kepala desa agar kegiatan penyelenggaraan pemerintahan maupun keputusan yang dibuat oleh pemerintah desa maupun kepala desa lebih berorientasi pada masyarakat desa

dan terhindar dari segala penyimpangan-penyimpangan seperti halnya penyimpangan dalam pengelolaan keuangan desa.

Kabupaten Bojonegoro merupakan salah satu daerah otonom yang ada di Jawa Timur yang telah melaksanakan prinsip-prinsip otonomi daerah dengan berusaha mengoptimalkan potensi desa demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan berupaya meningkatkan alokasi dana kepada desa yang dapat dipergunakan untuk meningkatkan pembangunan desa. Kabupaten Bojonegoro merupakan kabupaten yang mempunyai potensi sumber daya migas yang begitu besar. Dimana Kabupaten Bojonegoro memiliki tiga kawasan produksi migas yaitu:

1. Kawasan Produksi Minyak Bumi “Petrochina Sukowati”,
2. Kawasan Produksi Minyak Bumi “Mobil Cepu Ltd. Banyuurip”
3. Kawasan Produksi Minyak Bumi “Pertamina Cepu dan Sumur Tua”

Bagi desa-desa yang berada dalam kawasan, dan atau sangat dekat dengan kawasan tersebut menerima jumlah ADD yang berbeda dengan desa-desa lainnya. mengingat sumbangsuhnya pada pendapatan daerah atau rentan dampak yang ditimbulkannya.

Melihat dari pertimbangan tersebut pemerintah Bojonegoro mengeluarkan kebijakan yang berbentuk Peraturan Bupati Nomor 31 Tahun 2009, tentang Pedoman Penetapan Alokasi Dana Desa (ADD) Proporsional Berdasarkan Koefisien Variabel Kawasan Di Kabupaten Bojonegoro. Dengan demikian maka desa/kelurahan yang berada di kawasan produksi migas menerima Jumlah ADD yang lebih besar dibandingkan dengan desa/kelurahan diluar Kabupaten

Bojonegoro. Berikut nama desa/kelurahan yang berada di kawasan produksi minyak bumi di Bojonegoro.

Tabel I.2

Desa dalam Kawasan Produksi Minyak Bumi “Petrochina Sukowati”

No	Nama Desa/Kelurahan	Kecamatan	Keterangan
1	Desa Campungrejo	Bojonegoro	Penghasil Minyak Bumi
2	Desa Ngampel	Kapas	Ring I
	Desa Sambiroto	Kapas	Ring I
4	Desa Sukerejo	Bojonegoro	Ring I
5	Desa Mulyoagung	Bojonegoro	Ring II
6	Desa Semanding	Bojonegoro	Ring II
7	Desa Kalirejo	Bojonegoro	Ring II
8	Desa Sukowati	Kapas	Ring II
9	Desa Klampok	Kapas	Ring II
10	Desa Kalianyar	Kapas	Ring II
11	Desa Tikusan	Kapas	Ring II

Sumber: Perbup Bojonegoro No. 31 Tahun 2009

Tabel I.3

Desa dalam Kawasan Produksi Minyak Bumi “Mobil Cepu Ltd. Banyuurip”

No	Nama Desa/Kelurahan	Kecamatan	Keterangan
1	Desa Mojodelik	Ngasem	Penghasil Minyak Bumi
2	Desa Gayam	Ngasem	Ring I
3	Desa Brabuhan	Ngasem	Ring I
4	Desa Bonorejo	Ngasem	Ring I
5	Desa Bandungrejo	Bojonegoro	Ring I
6	Desa Ringintunggal	Ngasem	Ring I
7	Desa Begadon	Ngasem	Ring I
8	Desa Sumengko	Kalitidu	Ring I
9	Desa Katur	Kalitidu	Ring I
10	Desa Beged	Kalitidu	Ring I
11	Desa Talok	Kalitidu	Ring I
12	Desa Jelu	Ngasem	Ring II
13	Desa Bareng	Ngasem	Ring II
14	Desa Ngantru	Ngasem	Ring II

PENDAHULUAN

15	Desa Sudu	Kalitidu	Ring II
16	Desa Ngraho	Kalitidu	Ring II
17	Desa Manukan	Kalitidu	Ring II
18	Desa Cengungklung	Kalitidu	Ring II
19	Desa Pojok	Purwosari	Ring II
20	Desa Sedahkidul	Purwosari	Ring II
21	Desa Pungur	Purwosari	Ring II
22	Desa Tlatah	Purwosari	Ring II
23	Desa Ngrejeng	Purwosari	Ring II

Sumber: Perbup Bojonegoro No. 31 Tahun 2009

Tabel I.4.

**Desa dalam Kawasan Produksi Minyak Bumi “Pertamina EP Cepu
dan Sumur Tua”**

No	Nama Desa/Kelurahan	Kecamatan	Keterangan
1	Desa Wonocolo	Kedewan	Penghasil Minyak Bumi
2	Desa Kawengan	Kedewan	Penghasil Minyak Bumi
	Desa Hargomulyo	Kedewan	Penghasil Minyak Bumi
4	Desa Beji	Kedewan	Penghasil Minyak Bumi

Sumber: Perbup Bojonegoro No. 31 Tahun 2009

Fokus dari penelitian ini berada di salah satu desa yang Kawasan Produksi Minyak Bumi “Mobil Cepu Ltd. Banyuurip”, dimana Kawasan Produksi Minyak Bumi Mobil Cepu Ltd. Banyuurip saat ini bukan lagi terletak di Kecamatan Ngasem namun berada di Kecamatan Gayam. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 22 Tahun 2011, Kecamatan Gayam mulai resmi menjadi kecamatan baru di Kabupaten Bojonegoro. Sehingga lokasi inti dari produksi minyak bumi Mobil Cepu Ltd. Banyuurip berada di Kecamatan Gayam. Kecamatan Gayam merupakan hasil dari dua kecamatan yang dimekarkan yakni Kecamatan Ngasem dan Kecamatan Kalitidu membentuk kecamatan baru yaitu Kecamatan Gayam. Sedangkan pusat pemerintahan Kecamatan Gayam terletak di Desa Gayam dengan luas wilayah kecamatan adalah 50,05 km². Dengan demikian

jumlah kecamatan di Kabupaten Bojonegoro saat ini menjadi 28 kecamatan. Kecamatan Gayam sendiri terbentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 22 Tahun 2011. Jumlah desa yang ada di Kecamatan Gayam meliputi dua belas (12) desa, yaitu:

- | | |
|------------------------|-----------------------|
| 1. Desa Gayam, | 7. Desa Beged, |
| 2. Desa Begadon, | 8. Desa Katur |
| 3. Desa Ringintunggal, | 9. Desa Ngraho |
| 4. Desa Mojodelik, | 10. Desa Sudu |
| 5. Desa Brabowan, | 11. Desa Cengungklung |
| 6. Desa Bonorejo, | 12. Desa Manukan |

Mengingat lokasinya yang berada tepat di lokasi inti produksi migas serta kebanyakan desa-desa di kecamatan tersebut berada di kawasan Ring I dan Ring II sehingga jumlah ADD yang di terima di desa-desa tersebut relatif lebih besar dibanding desa-desa lainnya diluar Kabupaten Bojonegoro yang tidak mendapat ADDP dari pemerintah kabupaten. Camat Gayam, Setyo Yuliono mengatakan, rata-rata ADD di desa yang berada di naungan Kecamatan Gayam terhitung tinggi, sebab dana tahunan dari Pemkab Bojonegoro pada tahun 2013 yang dikucurkan untuk desa-desa tersebut rata-rata mencapai Rp.200 juta. (<http://kotamigas.blogspot.com/2013/07/add-desa-disekitaran-migasbanyuurip.html>, diakses 11 juni 2014, pukul 15:37). Untuk lebih jelasnya, berikut adalah data penerimaan ADD tahap I dan Tahap II untuk desa-desa di Kecamatan Gayam Tahun 2013.

Tabel I.5.

Penerimaan ADD di Kecamatan Gayam Tahun 2013

No	Desa	Tahap I	Tahap II	Total
1	Begadon	229.864.000	114.533.000	344.397.000
2	Begged	229.864.000	109.454.000	339.318.000
3	Bonorejo	229.864.000	106.210.000	336.074.000
4	Brabuhan	229.864.000	103.797.000	333.661.000
5	Cengungklung	215.405.000	93.715.000	309.120.000
6	Gayam	229.864.000	136.503.000	366.367.000
7	Katur	229.864.000	158.810.000	388.674.000
8	Manukan	215.405.000	107.323.000	322,728.000
9	Mojodelik	676.272.000	480.544.000	1.156.816.000
10	Ngraho	215.405.000	105.876.000	321.281.000
11	Ringintunggal	229.864.000	114.883.000	344.747.000
12	Sudu	215.405.000	109.845.000	325.250.000

Sumber: Data AAD Kecamatan Gayam Tahun 2013

Pedoman umum dan petunjuk teknis pelaksanaan alokasi dana desa di Bojonegoro diatur dalam Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 19 Tahun 2012 yang kemudian diperbaiki menjadi Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 32 Tahun 2013 tentang Pedoman Umum dan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Alokasi Dana Desa Pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Penggunaan ADD adalah 30%

digunakan untuk membiayai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan 70% untuk membiayai kegiatan pemberdayaan masyarakat.

ADD merupakan sumber pembiayaan utama karena memang terbatasnya PADes. Untuk itu diharapkan pemerintah desa, utamanya Kepala Desa lebih memposisikan ADD sebagai stimulan bagi pemberdayaan masyarakat dan bukan hanya pada pembangunan prasarana fisik yang bermanfaat pada jangka pendek/kecil kontribusinya bagi pemberdayaan masyarakat atau lebih-lebih sebagai sumber penghasilan bagi aparaturnya desa.

Desa yang menjadi fokus penelitian ini adalah Desa Ringintunggal dengan penerimaan ADD Tahun 2013 sebesar Rp. 344.747.000,00 dan berada pada posisi keempat yang mendapat Alokasi ADD terbesar di Kecamatan Gayam dibawah penerimaan ADD di Desa Mojodelik, Desa Katur, Desa Gayam, selanjutnya Desa Ringintunggal. Dengan kemudian peneliti merinci sebagai berikut:

Tabel I.6

Rincian Penerimaan ADD dan Jumlah Penduduk Tahun 2013

No	Nama Desa	Penerimaan ADD	Jumlah Penduduk
1	Desa Mojodelik	Rp 1.156.816.000,00	4260 Ha
2	Desa Katur	Rp 388.674.000,00	4319 Ha
3	Desa Gayam	Rp 366.367.000,00	6407 Ha
4	Desa Ringintunggal	Rp 344.747.000,00	1270 Ha

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Berdasarkan tabel diatas, terlihat jelas bahwa Desa Ringintunggal memperoleh penerimaan ADD tahun 2013 terbesar keempat setelah penerimaan

ADD di Desa Mojodelik, Desa Katur, Desa Gayam selanjutnya Desa Ringintunggal. Sedangkan berdasarkan luas wilayahnya Desa Ringintunggal mempunyai luas wilayah yang paling sempit dibandingkan dengan Desa Mojodelik, Desa Gayam maupun Desa Katur yaitu hanya 1.270 Ha. Maka dari itu fokus penelitian ini berada di Desa Ringintunggal melihat dari besarnya presentasi ADD yang diterima serta luas wilayahnya yang relatif sempit dibandingkan desa-desa lainnya yang menerima ADD yang besar. Untuk itu kinerja dari lembaga legislatif desa (BPD) haruslah efektif dalam menjalankan fungsinya dengan baik agar pengelolaan ADD di Desa Ringintunggal dapat terhindar dari adanya penyelewengan dan penggunaan ADD mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa Ringintunggal. Untuk melihat efektif tidaknya kinerja yang dilakukan oleh BPD dengan melihat pada akuntabilitas pengelolaan ADD di desa Ringintunggal pada tahun 2013.

Dalam Studi terdahulu, Agus Subroto (2009) yang meneliti tentang “Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa dalam Wilayah Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung Tahun 2008” hanya berfokus pada aspek pengelolaan ADD saja. Dalam penelitian tersebut Agus menjelaskan bahwa perencanaan dan pelaksanaan program ADD harus dilaksanakan secara partisipatif, responsive dan transparansi sebagai wujud untuk menciptakan *good governance* termasuk dalam pengelolaan ADD. Sedangkan pertanggungjawaban program ADD harus dapat dipertanggungjawabkan secara teknis dan administrasi keuangan sebagai bentuk akuntabilitas publik.

Sedangkan Hartono (2008) mengadakan penelitian tentang “Pembangunan Partisipatif Masyarakat Desa Implementasinya dalam Program ADD”. Fokus dalam penelitian ini hanya pada partisipasi masyarakat saja. Selanjutnya penelitian Ferdi Talansia yang berjudul “Efektivitas Pengawasan BPD dalam Penggunaan ADD di Desa Beteleme Morowali Sumatra Tengah”. Dalam penelitian ini hanya melihat pada efektif tidaknya pengawasan BPD dalam penggunaan ADD.

Sedangkan penelitian ini melihat efektif tidaknya kinerja BPD dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran maupun pengawasan sehingga mampu menciptakan akuntabilitas pada pengelolaan ADD di Desa Ringintunggal tahun 2013.

Peranan BPD sebagai lembaga legislatif diuntut tanggung jawab dan mempunyai kemampuan dalam melaksanannakan tugas-tugasnya dengan baik. Posisi dari BPD sebagai mitra dari pemerintah desa harus mampu menunjukkan sikap profesionalitas kerja karena kedudukan BPD terpisah dengan pemerintah desa. BPD harus mampu mencermati setiap aliran-aliran dana yang ditetapkan dan disalurkan kemasing-masing pos pekerjaan yang telah ditetapkan untuk dikerjakan secara tepat guna dan tepat pengalokasiannya sebagai bentuk preventif dari tindakan penyelewengan yang timbul. Serta dapat mendorong akuntabilitas dalam pengelolaan ADD agar penggunaannya tepat sasaran.

I.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Bagaimana efektifitas kinerja Badan Permusyawaratan Desa dalam meningkatkan akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana Desa di Desa Ringintunggal Tahun 2013?

I.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dari latar belakang serta rumusan masalah yang telah di paparkan diatas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui efektivitas kinerja Badan Permusyawaratan Desa dalam meningkatkan akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana Desa di Desa Ringintunggal Tahun 2013.

I.4. Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat baik itu manfaat akademis maupun manfaat praktis. Manfaat dari penelitian ini akan dijelaskan sebagai berikut:

Manfaat akademis:

1. Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan dan pemahaman tentang ilmu administrasi negara dalam konsentrasi pada kebijakan desentralisasi fiskal sebagai wujud dari pelaksanaan otonomi daerah dimana pengelolaan keuangan seringkali indetik dengan penyelewengan.

2. Sebagai bahan kajian mengenai pentingnya *control* dari pemerintah pusat maupun lembaga-lembaga pengawasan lainnya untuk tetap mengawasi jalannya pengelolaan keuangan pemerintah daerah, pemerintah kabupaten/kota serta pemerintah kelurahan/desa melalui transfer dari pemerintah pusat kepada daerah sebagai wujud desentralisasi fiskal sehingga dampak yang ditimbulkan dari pengelolaan keuangan tersebut dapat meningkatkan pembangunan di daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional.

Manfaat praktis:

1. Penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi pemerintah desa khususnya kepala desa untuk lebih bertanggungjawab terhadap pengelolaan keuangan desa termasuk pengelolaan ADD mengingat besarnya jumlah ADD yang diterima.
2. Masukan bagi BPD untuk lebih mengoptimalkan peranannya dalam mengemban tanggungjawabnya sebagai lembaga legislatif di desa yang memegang amanat dan mandate dari masyarakat desa untuk menjalankan fungsi pengawasan, anggaran maupun fungsi legislasi
3. Memberikan pengetahuan kepada semua masyarakat bahwa pengelolaan ADD bukan hanya menjadi tanggungjawab dari para pengelola ADD saja namun masyarakat juga harus terlibat serta ikut mengawasi dan berpartisipasi dalam pengelolaan ADD yang dilakukan oleh Kepala Desa.

I.5. Kerangka Teori

I.5.1. Teori Perwakilan Politik

Demokrasi merupakan salah satu bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu Negara sebagai upaya untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Lembaga perwakilan merupakan suatu kekuatan dalam demokrasi, hal tersebut dikarenakan lembaga perwakilan tersebut menjadi tempat atau wadah yang menampung segala aspirasi rakyat dan segala curahan hati rakyat. Segenap keinginan dari rakyat disalurkan melalui lembaga perwakilan rakyat yang dipilih secara demokratis yaitu melalui jalan pemilu yang diadakan 5 tahun sekali.

Wakil-wakil itulah yang kelak akan menyuarakan segala harapan dan keinginan dari rakyat. Artinya lembaga perwakilan memegang amanat dan mandat langsung dari rakyat. Keberadaan lembaga perwakilan tersebut merupakan karakteristik utama bagi sistem politik yang menganut demokrasi.

Menurut Haswan (2012) perwakilan politik sebagai hubungan timbal balik antara wakil dan terwakil dapat dikatakan berfungsi apabila kepentingan, kebutuhan dan aspirasi masyarakat terlayani oleh wakil, sehingga masyarakat merasakan keterwakilannya oleh wakil yang dipercayainya. Kondisi tersebut mampu mendorong terwujudnya perwakilan politik yang demokratis. Selanjutnya haswan juga menjelaskan dalam keterwakilan politik menggambarkan adanya kepentingan masyarakat yang terwakili oleh wakilnya.

Hal tersebut menunjukkan bahwa perwakilan politik mencakup kepuasan pihak terwakili dalam arti kepentingan dan kebutuhan terlayani atau dapat diwujudkan oleh wakilnya melalui tanggapan yang diberikan oleh sang wakil lewat sikap, tindakannya dalam membuat keputusan atau kebijakan terhadap masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

Menurut Kusdarmawan (2008) perwakilan politik dapat didefinisikan sebagai pelimpahan sementara atas kewenangan politik warga Negara kepada (sekelompok) orang yang mereka pilih secara bebas untuk menyelenggarakan kepentingan-kepentingan rakyat yang secara jelas dirumuskan.

Riswandha Imawan (2001:29) menjelaskan pengertian perwakilan adalah konsep yang menunjukkan hubungan antara orang-orang, yakni pihak yang mewakili dan diwakili, dimana orang yang mewakili memiliki sederet kewenangan sesuai dengan kesepakatan antara keduanya (Kusdarmawan, 2008). Berdasarkan pengertian perwakilan yang diuraikan di atas mempertegas bahwa perwakilan menunjukkan suatu hubungan antara pihak wakil dan pihak terwakili yang terwujud dalam hubungan antara lembaga perwakilan dan masyarakat.

Menurut Montesquie kekuasaan yang menampung, membicarakan dan memperjuangkan keterwakilan kepentingan rakyat banyak serta merumuskan peraturan adalah “legislatif”. Mutlak perlu dibentuk legislatif sebagai perwakilan rakyat agar pembicaraan yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak akan bisa dipenuhi, tanpa perwakilan, maka yang terjadi adalah ”suara

minoritas (*minority sounds*) hal yang mudah ditaklukkan oleh mayoritas kekuasaan. Dewan rakyat (legislatif) merupakan mediator antara rakyat dan penguasa, menjadi komunikator dan agregator aspirasi dan kepentingan rakyat banyak. Realitanya, masyarakat terdiri atas kelas utama yaitu rakyat pada umumnya dan kaum bangsawan. Karenanya dalam lembaga perwakilan harus dibagi dalam dua kamar (*chamber*) yaitu rakyat umum dan kaum bangsawan. Masing-masing mempunyai hak veto yang dibuat tiap kamar. Prinsipnya, masing-masing kekuasaan politik haruslah dibuat terpisah (*trias politica*) dan masing-masing memiliki wewenang untuk saling mengawasi (dalam Limbong, 2014)

Salah satu teori yang menjelaskan tentang lembaga perwakilan adalah Teori mandat. Dalam Teori mandat ini dibagi lagi ke dalam 3 bagian. Teori yang pertama ialah teori mandat bebas, teori mandat imperatif, dan teori mandat yang ketiga ialah teori mandat representatif. Teori mandat menjelaskan bahwa seorang wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Yang memberikan teori ini dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion (dalam Limbong 2014)

Menurut teori mandat *Imperatif*, bahwa seorang wakil yang bertindak di lembaga perwakilan harus sesuai dengan perintah (intruksi) yang diberikan oleh yang diwakilinya. Si wakil tidak boleh bertindak di luar perintah, sedangkan kalau ada hal-hal atau masalah/persoalan baru yang tidak terdapat dalam perintah tersebut maka sang wakil harus mendapat perintah baru dari yang diwakilinya.

Dengan demikian berarti akan menghambat tugas perwakilan tersebut, akibatnya lahir teori mandat baru yang disebut mandat bebas.

Teori mandat bebas berpendapat bahwa sang wakil dapat bertindak tanpa tergantung pada perintah (intruksi) dari yang diwakilinya. Menurut teori ini sang wakil adalah merupakan orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum dari masyarakat yang diwakilinya sehingga sang wakil dimungkinkan dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya. Ajaran ini dipelopori oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Block Stone di Inggris. Dalam perkembangan selanjutnya teori ini berkembang menjadi teori mandat representatif.

Teori mandat representatif mengatakan bahwa sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, dimana yang diwakili memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi untuk meminta pertanggungjawabannya. Yang bertanggung jawab justru adalah lembaga perwakilan terhadap rakyat pemilihnya.

Lebih lanjut Kusdarmawan (2008) menjelaskan teori mandat, pertama kali dikenalkan oleh J.J. Rousseau. Wakil ini dilihat sebagai penerima mandat dimana ia harus merealisasikan kekuasaan fihak yang diwakilinya dalam proses kehidupan politik. Menurut teori ini, tindakan wakil di lembaga perwakilan harus sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh fihak yang diwakilinya. Oleh karena itu pandangan, sikap dan tindakan wakil harus sejalan dengan mandat yang

diberikan. Bila terjadi perbedaan pandangan, sikap dan tindakan antara wakil dengan pihak yang diwakili, dapat berakibat turunnya reputasi wakil rakyat.

I.5.2. Efektivitas Kinerja Lembaga Legislatif

Konstitusi Negara Indonesia adalah Undang-undang Dasar 1945, yang mengatur kedudukan dan tanggungjawab penyelenggaraan Negara; kewenangan, tugas, dan hubungan antara lembaga-lembaga Negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Dalam UUD 1945 menjelaskan lembaga eksekutif terdiri atas Presiden, yang dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh seorang wakil presiden dan kabinet. Di tingkat regional, pemerintahan provinsi dipimpin oleh seorang gubernur, sedangkan di pemerintahan kabupaten/kotamadya dipimpin oleh seorang bupati/walikota.

Lembaga legislatif terdiri atas Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan lembaga tertinggi negara dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sedangkan pada pemerintahan regional, lembaga legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Selanjutnya Lembaga Yudikatif menjalankan kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga kehakiman tertinggi bersama badan-badan kehakiman lain yang berada di bawahnya. Fungsi MA adalah melakukan pengadilan, pengawasan, pengaturan, memberi nasehat, dan fungsi administrasi.

Fokus dalam penelitian ini adalah efektivitas kinerja dari lembaga legislatif, maka yang menjadi perhatian utama adalah kinerja lembaga legislatif itu sendiri. Efektivitas berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil

atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, pelaksanaan kegiatan ataupun program tersebut dikatakan efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan. Mahsun (2006:183) menjelaskan efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuan, maka organisasi tersebut dikatakan telah berjalan dengan efektif.

Selanjutnya pengertian kinerja adalah sebuah kata dalam bahasa Indonesia kata dasar "kerja" yang menerjemahkan kata dari bahasa asing prestasi. Bisa pula berarti hasil kerja (Wikipedia). Menurut Outley (1999) dalam Mahsun (2006:6) kinerja mengacu pada sesuatu yang terkait dengan kegiatan melakukan pekerjaan, dalam hal ini meliputi hasil yang dicapai kerja tersebut. Menurut Mahsun (2006) kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/ kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi (Mahsun, 2006:25). Menurut Prawirosentono (1999:2), kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika (dalam Indriani 2013). Istilah mengenai kinerja seringkali digunakan untuk menilai prestasi atau tingkat keberhasilan individu, kelompok maupun organisasi.

Menurut Wikipedia legislatif adalah badan deliberatif pemerintah dengan kuasa membuat hukum. Legislatif dikenal dengan beberapa nama, yaitu *parlemen*, *kongres*, dan *asembli nasional*. Legislatif atau parlemen dapat diartikan sebagai badan pembuat undang-undang (*legislator*). Nelson W. Polsby dalam Nurbaya (2010) mencoba membandingkan parlemen (*legislature*) dengan badan politik lain, eksekutif dan birokrasi. Secara khusus parlemen berbeda dengan badan lain karena parlemen merupakan organisasi yang beranggotakan lebih dari satu (*multimember*) menggunakan metode negosiasi dan pemilihan sebelum mengambil keputusan, dan bertanggungjawab pada rakyat.

Fungsi dari parlemen atau legislatif sendiri tidak hanya diartikan sebagai pembuat undang-undang (*law-making body*) saja namun perlu dilihat bahwa lembaga legislatif yang memegang mandat dari rakyat menjadi media komunikasi antara rakyat dengan pemerintah. Keberhasilan dari para wakil rakyat (DPRD) untuk menegakkan keserasian antara kepentingan anggota masyarakat dengan yang diwakilinya dengan kepentingan berbagai kelompok dan lembaga, menurut Samit (1985, 205) dalam Nurhaya (2010) harus memperhatikan empat faktor, yakni:

1. Integritas dan kemampuan atau ketrampilan anggota badan legislatif.
2. Pola hubungan anggota badan tersebut dengan anggota masyarakat yang mereka wakili yang tercermin didalam sistem perwakilan yang berlaku.
3. Struktur organisasi badan legislatif yang merupakan kerangka formal bagi kegiatan anggota dalam bertindak sebagai wakil rakyat.
4. Hubungan yang tercermin dalam pengaruh timbale balik antara badan legislatif dengan eksekutif dan lembaga-lembaga lainnya sebagai unit-unit pemerintahan ditingkat daerah, serta hubungan badan tersebut

dengan lembaga-lembaga yang sama ditingkat yang lebih tinggi hierarkinya.

Tangkilisan (2005:256) menjelaskan secara organisatoris mandat meliputi berbagai kewajiban, tugas, fungsi yang harus dilakukan oleh organisasi, yang menjadi titik tolak untuk menilai kesiapan organisasi dalam merealisasikan visi misi yang ada. Organisasi yang dimaksud adalah lembaga legislatif sebagai lembaga perwakilan dari masyarakat.

Abraham dan Masannat (1970:171) dalam Tangkilisan (2005:44) menunjukkan adanya beberapa fungsi lembaga legislatif sebagai berikut:

“Secara tradisional, fungsi utama legislatif terkait dengan pembuatan kebijakan publik yang mewakili kepentingan publik atau masyarakat... Dan kewenangan atau kekuasaan anggota legislatif tersebut tentunya bervariasi antara sistem politik yang satu dengan yang lainnya, dan kewenangan itu meliputi pengawasan terhadap pihak eksekutif, melakukan penyelidikan, memilih, mengubah, dan memberikan pandangan terhadap perundangan yang berkaitan dengan kepentingan publik, sekaligus memberikan pelayanan dalam konteks mekanisme politik.”

Adanya perwakilan politik yang keberadaan mereka di DPR dan DPRD melalui pemilu, kepadanya melekat fungsi-fungsi tertentu yang harus mereka jalankan. Miriam Budiardjo (1978:182), mengemukakan, diantara fungsi badan legislatif yang paling penting adalah:

- a. Menentukan *policy* (kebijaksanaan) dalam membuat undang-undang. Untuk itu dewan perwakilan rakyat diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah dan hak budget.
- b. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas ini badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus. (Kusdarmawan, 2008)

Fungsi dan tugas DPRD juga dijelaskan didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyatakan bahwa DPRD sebagai lembaga legislatif mempunyai tiga fungsi, yaitu: 1) fungsi legislasi, 2) fungsi anggaran dan 3) fungsi pengawasan. Fungsi legislasi yaitu fungsi DPRD dalam membuat peraturan perundang-undangan. Fungsi anggaran yaitu fungsi DPRD dalam menyusun anggaran, dan Fungsi pengawasan yaitu fungsi DPRD untuk mengawasi kinerja eksekutif dalam pengelolaan keuangan daerah dan melaksanakan peraturan daerah, kebijakan pemerintah daerah dan berbagai kebijakan publik lainnya secara konsisten.

Karena aspek yang dinilai adalah kinerja lembaga legislatif, kinerja yang dimaksud adalah kinerja organisasi. Kinerja suatu organisasi dapat dilihat dari tingkat sejauh mana organisasi dapat mencapai tujuan yang didasarkan pada visi dan misi yang telah ditetapkan sebelumnya. Untuk mengetahui kinerja tersebut dapat dilakukan evaluasi untuk menilai kinerja yang dilakukan organisasi tersebut. Robertson (2002) dalam Mahsun (2006:25) pengukuran kinerja (*performance measurement*) adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas: efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa; kualitas barang dan jasa (seberapa baik barang dan jasa diserahkan kepada pelanggan sampai seberapa jauh pelanggan terpuaskan); hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan; dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan. Lebih lanjut Mahsun (2006:26) menjelaskan pengukuran kinerja adalah suatu metode atau alat

yang digunakan untuk mencatat dan menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan berdasarkan tujuan, sasaran, dan strategi sehingga dapat diketahui kemajuan organisasi serta meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

Kinerja merupakan suatu konstruk (*construct*) yang bersifat multidimensional, pengukurannya juga bervariasi tergantung pada kompleksitas faktor-faktor yang membentuk kinerja. (Mahsun, 2006:6). Untuk mengukur kinerja dari organisasi tidaklah mudah. Diperlukan suatu indikator-indikator atau kriteria-kriteria yang digu pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan nakan untuk mengukurnya secara jelas.

Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan (Mahsun, 2006:71). Sementara itu Lohman (2003) menjelaskan indikator kinerja adalah suatu variabel yang digunakan untuk mengekspresikan secara kuantitatif efektivitas dan efisiensi proses dengan pedoman pada target-target dan tujuan organisasi (dalam Mahsun, 2006:71).

Dalam organisasi publik, sulit untuk ditemukan alat ukur kinerja yang sesuai. Tidak semua kriteria pengukuran kinerja dipakai dalam suatu penilaian terhadap kinerja. Dimana hal ini harus disesuaikan dengan jenis pekerjaan yang akan dimulai, terlebih pada kinerja lembaga pemerintah yaitu lembaga legislatif dimana keberadaanya sebagai *representative* dari masyarakat harus mampu bekerja seoptimal mungkin untuk menjalankan tugas sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab yang telah diembannya. Mengingat pentingnya tugas dan fungsi yang diembannya. Maka penilaian atas kinerja dari lembaga legislatif perlu

dilakukan. Penilaian kinerja digunakan untuk mengevaluasi hasil kerja lembaga legislatif agar kegiatan pemerintahan berjalan dengan tertib dan terhindar kemungkinan terjadinya penyimpangan.

Besarnya tanggungjawab yang diemban oleh lembaga legislatif yang telah diberi mandat untuk mewakili rakyat sehingga pandangan, sikap dan tindakan yang dilakukan haruslah dapat mewakili dari kepentingan rakyatnya. Sehingga lembaga legislatif harus dapat menjalankan fungsi-fungsi tertentu baik dalam menjalankan fungsi legislasi, pengawasan maupun anggaran dengan sebaik mungkin sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada rakyat yang telah memberikan mandat dan kepercayaan. Jika ditemukan tindakan yang dilakukan oleh wakil tersebut tidak sesuai dengan pandangan, sikap dan tindakan dari pihak yang diwakilinya maka penilaian rakyat akan turun dan kemungkinan untuk percaya penuh terhadap wakil tersebut menjadi berkurang.

Maka indikator yang digunakan untuk melihat efektivitas kinerja lembaga legislatif dengan melihat dari fungsi dari lembaga legislatif maka indikator yang digunakan untuk melihat kinerja lembaga legislatif dapat dilihat dari kinerja dalam menjalankan fungsi legislasi, kinerja dalam menjalankan fungsi anggaran dan kinerja dalam menjalankan fungsi pengawasan.

I.5.2.1. Kinerja dalam Menjalankan Fungsi Legislasi

Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di Daerah adalah Fungsi Legislasi. Fungsi legislasi adalah proses pengakomodasi kepentingan para pihak pemangku kegiatan (stakeholder) untuk menentukan bagaimana pembangunan di daerah akan

dilaksanakan. Wasistiono Sadu (2009:58) menjelaskan fungsi legislasi dapat merubah karakter dan profil didaerah dengan adanya peraturan daerah itu. Peraturan daerah merupakan komitmen pemangku kekuasaan didaerah yang memiliki kekuatan (*coerciae*). Fungsi legislasi dibutuhkan untuk mewujudkan masyarakat yang diinginkan (*social engineering*) dan kehidupan social dalam masyarakat. (dalam Yunas 2011)

Untuk melaksanakan Fungsi legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya menurut Pasal 44 ayat 1 huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ialah “hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas Ranperda” atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah (Perda).

Peraturan Daerah merupakan perwujudan dari Fungsi legislasi yakni merupakan fungsi dari parlemen untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur (*regelende functie*), hal ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga Negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasinya (Soenobo, 2004:128) dalam Yunas 2011). Jimly Assidique, 2005:1175 menjelaskan Peraturan daerah juga merupakan salah satu sarana dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dengan kata lain Peraturan Daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan. (Yunas 2011)

Sebagai wakil dari rakyat, seharusnya lembaga legislatif mampu menjadi sumber inisiatif, ide maupun konsep dari peraturan yang dibuat oleh eksekutif dimana hasil dari peraturan tersebut akan berdampak pada kehidupan masyarakat.

karena lembaga legislatiflah yang dirasa mampu mengetahui secara tepat kebutuhan dan keinginan dari masyarakat. sehingga hasil dari peraturan yang dibuat haruslah peraturan yang memihak pada rakyat dan tidak merugikan rakyat.

Melihat besarnya pengaruh yang ditimbulkan kepada masyarakat dari peraturan yang dihasilkan oleh pemerintah yang dalam hal ini telah mendapatkan persetujuan dari legislatif, maka kinerja dari lembaga legislatif dalam menjalankan fungsi legislasi perlu dioptimalkan agar peraturan-peraturan yang dibuat eksekutif lebih memihak pada kepentingan dari masyarakat. Kinerja merupakan salah satu ukuran dari perilaku yang aktual di tempat kerja yang bersifat multidimensional, dimana indikator kinerja meliputi kualitas kerja, kuantitas kerja, waktu kerja dan kerja sama dengan rekan kerja (Mathis dan Jackson, 2002) dalam (Indriani, 2013). Mahsun (2006:71) menjelaskan indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Berdasarkan pendapat yang dikemukakan diatas mengenai indikator kuantitas kerja dan kualitas kerja karena fungsi legislasi atau fungsi pengaturan dari lembaga legislatif tidak hanya dilihat dari jumlah peraturan daerah yang dihasilkan, yang berasal dari inisiatif legislatif dalam membuat peraturan saja, namun jumlah peraturan yang terealisasi menunjukkan kinerja yang baik dalam menjalankan fungsi legislasi. Kualitas legislatif dalam menjalankan fungsi ini juga diukur dari isi peraturan yang seharusnya lebih banyak berpihak kepada kepentingan masyarakat luas.

Maka indikator yang digunakan untuk melihat kinerja legislatif dalam menjalankan fungsi legislasi adalah inisiatif untuk membuat peraturan serta

jumlah rancangan peraturan yang terealisasi serta jumlah rancangan peraturan yang terealisasi.

I.5.2.1.1. Inisiatif untuk Membuat Peraturan

Pembuatan maupun perancangan Peraturan sebagai implementasi fungsi legislasi. Baik itu lembaga legislatif DPR maupun DPRD. Dalam merancang suatu peraturan maka rancangan peraturan tersebut haruslah mendapat persetujuan dari pihak eksekutif. Tanpa persetujuan dari kedua belah pihak tersebut maka peraturan tersebut menjadi tidak sah. Hal tersebut kemudian dijelaskan pada Pasal 140 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota. Selanjutnya, Rancangan Peraturan Daerah harus mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur atau Bupati/ Walikota untuk dapat dibahas lebih lanjut. Tanpa persetujuan bersama, rancangan Peraturan Daerah tidak akan dibahas lebih lanjut.

Maka dari itu lembaga legislatif dapat melakukan inisiatif untuk merancang keputusan yang dapat mencegah maupun menghindari agar peraturan-peraturan yang sekiranya merugikan rakyat. Inisiatif itu sendiri muncul sebagai bukti kepedulian dari lembaga legislatif terhadap kebutuhan dan tuntutan dari rakyat. serta guna lebih memastikan kegiatan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan tidak memungkinkan terjadinya ruang untuk melakukan penyimpangan.

I.5.2.1.2. Jumlah Rancangan Peraturan yang Terealisasi

Sebagai lembaga yang berfungsi membuat peraturan atau Undang-undang. maka kinerja lembaga legislatif yang dilakukan adalah membuat suatu peraturan

atau produk hukum yang digunakan untuk menjembatani kepentingan dari masyarakat yang diwakilinya. Peraturan tersebut digunakan untuk lebih memastikan bahwa kepentingan dari masyarakat dapat lebih mudah dilakukan melalui peraturan tersebut.

Lembaga legislatif dituntut untuk lebih peka terhadap kebutuhan dan kondisi dari masyarakat yang diwakilinya. Maka dari itu lembaga legislatif dituntut untuk mampu menyusun suatu rancangan peraturan yang dapat membantuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. sserta mampu merealisasi rancangan dari peraturan tersebut sebagai bentuk kepedulian kepada masyarakat. bukan hanya sekedar rancangan saja.

I.5.2.2. Kinerja dalam Menjalankan Fungsi Anggaran

Pengertian anggaran menurut Mansun (2006:145) adalah perencanaan keuangan untuk masa depan yang pada umumnya mencangkup jangka waktu satu tahun dan dinyatakan dalam bentuk satuan moneter. Anggaran ini merupakan perencanaan jangka pendek organisasi yang menerjemahkan berbagai program kedalam rencana keuangan tahunan yang lebih konkret. Dalam organisasi pemerintah anggaran yang dimaksud adalah APBN/APBD, dimana sebelum ditetapkan sebagai APBDN/APBD biasanya usulan anggaran (RAPBN/RAPBD) pada umumnya ditelaah terlebih dahulu oleh pejabat yang lebih tinggi dalam hal ini adalah mendapat persetujuan oleh lembaga legislatif untuk bisa dijadikan anggaran formal/disahkan menjadi APBN/APBD.

Dalam konteks fungsi anggaran ini, hal yang paling mendasar adalah ketentuan konstitusional yang menggariskan bahwa kedudukan yang kuat

diberikan kepada DPRD hendaknya disertai pula oleh tanggungjawab yang besar terhadap rakyat yang diwakilinya, mengingat kenyataan selama ini menunjukkan bahwa DPRD belum pernah menolak rancangan APBD yang disampaikan oleh eksekutif pada setiap permulaan tahun anggaran, kecuali melakukan perubahan-perubahan. Dengan demikian dalam hal ini menetapkan pajak maupun APBD, kedudukan DPRD lebih kuat daripada pemerintah. Hal ini menunjukkan besarnya kedaulatan rakyat dalam menentukan jalannya pemerintahan (Nurhaya, 2010).

Kinerja merupakan salah satu ukuran dari perilaku yang aktual di tempat kerja yang bersifat multidimensional, dimana indikator kinerja meliputi kualitas kerja, kuantitas kerja, waktu kerja dan kerja sama dengan rekan kerja (Mathis dan Jackson, 2002) dalam (Indriani, 2013). Mahsun (2006:71) menjelaskan indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Berdasarkan pendapat yang dikemukakan diatas mengenai indikator untuk melihat kinerja dalam menjalankan fungsi anggaran adalah kuantitas kerja dan kualitas kerja yang kemudian disesuaikan lagi dengan fungsi anggaran yang dijalankan lembaga legislatif adalah jumlah usulan anggaran serta kualitas peraturan anggaran yang dibuat.

I.5.2.2.1. Jumlah Usulan Anggaran yang Dilakukan

Selain menetapkan atau memberikan persetujuan mengenai perumusan APBN, APBD atau peraturan lainnya, lembaga legislatif juga berhak untuk mengajukan usulan mengenai arah penggunaan anggaran tersebut yang nantinya usulan tersebut dapat ditindak lanjuti dengan oleh pihak-pihak yang terlibat dalam

proses perumusan tersebut sebelum disahkan menjadi suatu peraturan atau APBN/APBD. Usulan dari lembaga legislatif digunakan untuk lebih memastikan kembali bahwa anggaran yang diusulkan oleh eksekutif atau pihak-pihak yang terlibat tidak memungkinkan adanya celah untuk dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang kurang berkepentingan.

Usulan yang disampaikan oleh lembaga legislatif juga mampu mendorong program-program pembangunan yang nantinya akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat agar lebih diprioritaskan sehingga pembangunan dapat segera terwujud.

I.5.2.2.2. Kualitas dari Peraturan Anggaran

Kualitas menunjukkan pada mutu dari hasil pekerjaan yang dilakukan. Baik buruknya kinerja seseorang dapat dilihat dari kualitas pekerjaannya. Semakin baik kualitas kerja seseorang, maka semakin baik pulalah kinerjanya, begitu juga sebaliknya. Pada dasarnya tidak semua keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah adalah benar-benar peduli pada kepentingan dari masyarakat. sebagai lembaga yang memegang mandat dan amanat langsung dari rakyat maka lembaga legislatif harus mampu menjembatani kepbutuhan-kebutuhan dan kepentingan-kepentingan dari rakyat agar hasil keputusan atau kebijakan tidak merugikan masyarakat.

Lembaga legislatif haruslah mampu mencermati apakah ada indikasi yang memungkinkan menjadi celah oleh pihak-pihak yang kurang bertanggungjawab maupun hal-hal yang sekiranya akan merugikan kepentingan dari masyarakat, untuk itu setiap rancangan peraturan harus dapat benar-benar dipahami secara

detail poin demi poin. Hal tersebut digunakan untuk meminimalisasi kemungkinan hal-hal yang merugikan rakyat.

Jangan sampai hasil keputusan yang dikeluarkan pemerintah dan telah mendapatkan persetujuan oleh lembaga legislatif justru lebih mementingkan dan menguntungkan pada pihak-pihak tertentu disbanding mementingkan kepentingan dari rakyat. maka dari itu kinerja lembaga legislatif juga dapat dilihat dari kualitas keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah apakah lebih berorientasi pada kepentingan rakyat ataupun hanya mementingkan pihak-pihak tertentu saja.

Sebagai pihak yang mewakili kepentingan rakyat, lembaga legislatif harus mampu memastikan bahwa setiap rupiah uang publik yang digunakan dapat benar-benar dipertanggungjawabkan dan dapat bermanfaat untuk masyarakat. maka lembaga legislatif harus mampu mengetahui setiap aliran uang tersebut dengan mencermati rancangan anggaran yang diusulkan oleh pihak eksekutif sebelum nantinya disetujui untuk disahkan.

Hal tersebut digunakan sebagai upaya preventif menghindari adanya celah penyimpangan atau pemborosan pada penggunaan uang publik tersebut. jika memang ditemukan hal-hal yang sekiranya perlu dipertanyakan, misal alokasi anggaran hanya fokus pada belanja ruti/gaji aparat saja maka sebagai lembaga legislatif berhak untuk tidak memberikan persetujuan atas rancangan anggaran yang diusulkan tersebut. Jangan sampai uang publik yang diterima dari pajak yang dibayar oleh rakyat tidak dimanfaatkan semaksimal mungkin atau hanya digunakan untuk gaji pegawai pemerintah saja sehingga masyarakat tidak menerima dampak dari uang rakyat tersebut.

Penolakan atas rancangan anggaran tersebut sah dilakukan mengingat setiap rancangan peraturan haruslah mendapat persetujuan dari pihak legislatif sebagai penyeimbang agar keputusan yang dibuat eksekutif dapat berpihak pada kepentingan masyarakat. Bukan kepada kepentingan pihak-pihak tertentu. Sehingga hasil dari keputusan mengenai anggaran baik itu APBN/APBD dapat memihak kepentingan rakyat dan terhindar dari pemborosan biaya.

I.5.2.3. Kinerja dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan

Pengawasan merupakan bagian penting yang perlu diperhatikan mengingat kekuasaan dalam sebuah negara atau pemerintahan akan dapat berjalan dengan kehendak dan interpretasi dari pemegang kekuasaan (*power maker*), dalam kondisi demikian maka aspirasi dari rakyat (*publik*) relatif terabaikan. Menurut Siagian (1988:169) pengawasan merupakan proses pengamatan dari seluruh kegiatan organisasi guna lebih menjamin bahwa semua pekerjaan yang sedang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Pengawasan adalah mengukur pelaksanaan dengan tujuan-tujuan, menentukan sebab-sebab penyimpangan-penyimpangan dan mengambil tindakan-tindakan korektif dimana perlu (Brantas, 2009:28). Dalam penerapannya di pemerintahan, istilah pengawasan dan pengendalian sering tumpang tindih (*overlapping*). Perbedaan pengendalian dan pengawasan adalah pada wewenang dari pengembang istilah tersebut, dimana pengendalian memiliki wewenang turun tangan yang tidak dimiliki oleh pengawas. Pengawas hanya sebatas memberi saran, sedangkan tindak lanjutnya dilakukan oleh pengendalian. Sehingga pengendalian lebih luas daripada pengawasan (Brantas, 2009:188).

Dari beberapa uraian mengenai pengawasan tersebut secara umum pengertian pengawasan merupakan proses kegiatan pemantauan (*monitoring*) dari seluruh kegiatan organisasi guna lebih menjamin bahwa semua pekerjaan yang sedang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah direncanakan sebelumnya dan sekaligus merupakan kegiatan untuk mengoreksi dan memperbaiki bila ditemukan adanya penyimpangan yang akan mengganggu pencapaian tujuan.

Dalam menjalankan pengawasan tidaklah mudah. Siagian (2004:23) mengemukakan bahwa Pengawasan akan efektif apabila memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Pengawasan harus merefleksikan sifat dan berbagai kegiatan yang diselenggarakan.
2. Pengawasan harus segera diberikan petunjuk tentang kemungkinan adanya deviasi dari rencana.
3. Pengawasan harus menunjukkan pengecualian pada titik-titik strategi tertentu.
4. Objektivitas dalam melakukan pengawasan.
5. Keluwesan pengawasan.
6. Pengawasan harus memperhitungkan pola dasar organisasi.
7. Efisiensi pelaksanaan pengawasan.
8. Pemahaman sistem pengawasan oleh semua pihak yang terlibat.
9. Pengawasan mencari apa yang tidak beres.
10. Pengawasan harus bersifat membimbing

Selanjutnya Siagian (2005:146-151) menjelaskan jenis-jenis pengawasan yang terjadi di lingkungan pemerintahan sebagai contoh nyata sekaligus merupakan bukti kuat tentang pentingnya penyelenggaraan seluruh proses administrasi dan manajemen dengan efisien, efektif, ekonomis dan produktif, jenis pengawasan tersebut meliputi *pengawasan melekat*, *pengawasan fungsional*, *pengawasan oleh lembaga konstitusional* dan *pengawasan sosial*.

Dalam sistem Administrasi Negara Republik Indonesia, terdapat dua lembaga konstitusional yang turut melakukan pengawasan yang dapat dikatakan bersifat politis yang pertama Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan yang kedua Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) (Siagian, 2005:150). Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) bertanggungjawab atas pemeriksaan seluruh keuangan negara yang dikelola oleh semua aparat yang terdapat dalam lingkungan Negara Republik Indonesia. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat dimana salah satu tugasnya ialah melakukan pengawasan yang sifatnya politis. Kegiatan pengawasan yang dilakukan DPR adalah guna lebih menjamin apa yang dilakukan oleh pemerintah benar-benar merupakan realisasi dari apa yang telah direncanakan untuk dilakukan, misalnya REPELI, kesemuanya seperti tercermin pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang setiap tahun disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat di dalam undang-undang sesuai dengan amanat Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945. Kesemuanya itu dalam rangka pelaksanaan kebijakan dasar Negara yang dikenal dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat (Siagian, 2005:150).

Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, pengawasan merupakan kegiatan pengawasan juga dilakukan oleh lembaga-lembaga perwakilan di daerah, yaitu oleh DPRD Tingkat I bagi Provinsi dan DPRD Tingkat II untuk kabupaten dan kota (Siagian, 2005:150-151). Sementara pada pemerintahan desa, kegiatan pengawasan dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Rakyat (BPD) sebagai lembaga legislatif desa dan sebagai wujud demokrasi tingkat desa.

Sasaran dari pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif itu sesungguhnya sama dengan sasaran yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional yang terdapat dilingkungan pemerintahan dan juga pengawasan melekat, yaitu agar seluruh kegiatan aparatur pemerintah terselenggara dengan tingkat efisiensi, efektivitas, dan produktivitas yang makin lama makin tinggi karena disadari benar bahwa penyelenggaraan seluruh tugas pemerintah menghadapi keterbatasan *vis a vis* tuntutan rakyat yang semakin meningkat dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh rakyat Indonesia (Siagian, 2005:151).

Fungsi dari lembaga legislatif adalah mengawasi eksekutif guna lebih memastikan bahwa kegiatan penyelenggaraan pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. tuntutan akan pelaksanaan fungsi pengawasan menjadi sangat penting sebagaimana yang dikemukakan oleh Effendi (1989:23):

“Pelaksanaan fungsi pengawasan oleh badan perwakilan rakyat terhadap perumusan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan Negara amat menarik perhatian peneliti ilmu politik maupun peneliti administrasi Negara oleh karena itu merupakan suatu indikator dari pelaksanaan kedaulatan rakyat yang menjadi inti sistem demokrasi pancasila.

..... terlepas dari ada atau tidaknya penyelewengan atau pemborosan dan inefisiensi, berbagai bentuk pengawasan termasuk pengawasan legislative tetap diperlukan karena fungsi ini merupakan salah satu fungsi intern dalam pengelolaan pembangunan.

..... bahwa pengawasan legislative adalah salah satu pencerminan demokrasi Pancasila dan karena itu perlu dilaksanakan agar rakyat dapat berpartisipasi dalam pengelolaan pembangunan. (Nurhaya 2010).

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah

Daerah Pasal 42 menjelaskan bahwa, DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah dalam

melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah. Pengawasan terhadap pelaksanaan APBD wujudnya adalah dengan melihat, mendengar, dan mencermati pelaksanaan APBD yang dilakukan oleh SKPD, baik secara langsung maupun berdasarkan informasi yang diberikan oleh konstituen, tanpa masuk ke ranah pengawasan yang bersifat teknis. Apabila ada dugaan penyimpangan, dapat dilakukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Memberitahukan kepada Kepala Daerah untuk ditindaklanjuti oleh Satuan Pengawas Internal.
- b. Membentuk pansus untuk mencari informasi yang lebih akurat.
- c. Menyampaikan adanya dugaan penyimpangan kepada instansi penyidik (Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK) (Fanindita, 2010).

Sedangkan dalam konteks pengelolaan keuangan, pengawasan terhadap anggaran dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 132 yang menyatakan bahwa DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD. Pengawasan tersebut bukan berarti pemeriksaan, tapi lebih mengarah pada pengawasan untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD. Hal ini sesuai juga dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan, DPRD melakukan pengawasan atas pelaksanaan APBD. Ini berarti bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan pengawasan eksternal dan ditekankan pada pencapaian sasaran APBD.

Mengingat pentingnya fungsi pengawasan yang diemban oleh lembaga legislatif. Maka kinerja pengawasan perlu dioptimalkan untuk menghindari inefisiensi maupun penyelewengan atau pemborosan yang dilakukan oleh pihak eksekutif. Keberadaanya dari lembaga legislatif sebagai *representative* dari

masyarakat harus mampu bekerja seoptimal mungkin untuk menjalankan tugas sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab yang telah diembannya. Pentingnya tugas dan fungsi yang diembannya sebagai pengawas, maka penilaian atas kinerja pengawasan perlu dilakukan. Penilaian kinerja digunakan untuk mengevaluasi hasil kerja pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif agar kegiatan pemerintahan berjalan dengan tertib dan terhindar kemungkinan terjadinya penyimpangan.

Kinerja merupakan salah satu ukuran dari perilaku yang aktual di tempat kerja yang bersifat multidimensional, dimana indikator kinerja meliputi kualitas kerja, kuantitas kerja, waktu kerja dan kerja sama dengan rekan kerja (Mathis dan Jackson, 2002) dalam (Indriani, 2013). Mahsun (2006:71) menjelaskan indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Berdasarkan pendapat yang dikemukakan diatas mengenai indikator kuantitas kerja dan kualitas kerja. Yang selanjutnya disesuaikan dengan konteks pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif maka indikatornya adalah jumlah pengawasan yang dilakukan serta tingkat ketelitian pengawas

I.5.2.3.1. Jumlah Pengawasan yang Dilakukan

Tugas dari lembaga pengawasan adalah melakukan pengawasan. Sehingga para anggota dari lembaga atau organisasi pengawasan haruslah bersedia untuk melakukan pengawasan sebagai bentuk tanggungjawab terhadap tugasnya. Agar lebih menjamin agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan yang diharapkan dan tidak terjadi penyimpangan, maka proses pengawasan harus dilaksanakan

secara rutin. Yang dimaksud dengan pengawasan rutin adalah pengawasan dilakukan pada waktu berbagai kegiatan sedang berlangsung baik sebelum pelaksanaan pekerjaan, saat pelaksanaan pekerjaan berlangsung serta setelah pelaksanaan pekerjaan selesai. Dengan seringnya jumlah pengawasan yang dilakukan diharapkan mampu memberi kesan positif terhadap dari masyarakat.

Selanjutnya Certo dalam Siagian (2004:33) mengemukakan 3 (tiga) jenis kontrol ditinjau dari segi waktu pelaksanaannya sebagai berikut :

1. *Pre control-feed forward*, kontrol ini dilakukan sebelum pekerjaan dimulai
 2. *Concurrent control*, yaitu pengawasan yang dilakukan secara serentak dan sejalan dengan pelaksanaan pekerjaan.
 3. *Feedback control*, dilaksanakan setelah pekerjaan selesai
- Seberapa sering lembaga pengawas melakukan kegiatan pengawas dapat

menunjukkan kuantitas kerja yang baik. kehadiran anggota maupun semua anggota dalam melakukan pengawasan akan memberikan penilaian yang positif dari masyarakat. Kehadiran lembaga legislatif sangat diperlukan pada saat proses perumusan suatu kenijakan atau keputusan hal tersebut digunakan untuk menghindari adanya keputusan yang sekiranya merupigak masyarakat sebagai pihak yang diwakilinya.

Dalam konteks penelitian ini Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif tersebut dilakukan saat proses perumusan rencana anggaran maupun pada saat proses pertanggungjawaban anggaran yang digunakan dimana pihak legislative pastinya terlibat dalam hal ini. Tingkat kehadiran saat proses perumusan kebijakan ndigunakan untuk memastikan program-program atau keputusan-keputusan yang diambil oleh pihak eksekutif tidak merukan

masyarakat dan anggaran yang digunakan juga dapat digunakan lebih efektif sehingga tidak terjadi suatu pemborosan dan mengurangi ruang untuk adanya tindakan korupsi anggaran. Sedangkan kehadiran pada saat proses perumusan kebijakan atau keputusan lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, dimana anggaran yang telah dilakukan kemudian disampaikan dalam bentuk laporan kerja. Sebagai lembaga legislatif kehadirannya diperlukan baik itu saat perumusan maupun pertanggungjawaban mengenai hasil pelaksanaan kegiatan tersebut. misal dalam perumusan RAPBD menjadi APBD maupun saat Pertanggungjawaban laporan mengenai realisasi APBD. Tingkat kehadiran lembaga legislatif diperlukan sebagai bentuk partisipasi publik dan sebagai keterwakilan dari rakyat. Kehadirannya diperlukan sekaligus untuk melakukan pengawasan dengan mengecek kebenaran laporan yang dibuat oleh petugas pelaksana apakah masih terdapat penyimpangan atau hal-hal yang tidak beres dalam laporan pekerjaan yang dibuat.

1.5.2.3.2. Tingkat Ketelitian Pengawas

Tugas seorang pengawas memainkan peranan penting terhadap keberhasilan pencapaian tujuan. Untuk itu seorang pengawas haruslah teliti terhadap kondisi atau keadaan faktor yang diawasinya sehingga informasi yang diperoleh dari proses pengamatan semakin lengkap dan akurat. Sehingga kemungkinan untuk terjadinya penyimpangan dapat diatasi sedini mungkin. Menurut Siagian (1988:172) pengawasan bersifat preventif untuk mana diperlukan kejelian untuk mengenali berbagai gejala yang menjurus kepada berbagai hal negatif tersebut. Tujuan dari pengawasan preventif digunakan untuk

mencegah terjadinya kesalahan/kekeliruan dalam pelaksanaan kerja sehingga tindakan perbaikan dapat lebih mudah dilakukan.

Seorang pengawas harus teliti melihat kondisi yang ada dilapangan, termasuk melihat apakah terjadi indikasi atau kejanggalan terhadap operasional kegiatan. Semakin teliti pengawas dalam melakukan tindakan pengawasan maka akan semakin akurat informasi yang diperoleh sehingga pengawas dapat dengan mudah memastikan apakah kegiatan yang diawasi sesuai dengan apa yang dikehendaki. Pengawas dapat dengan mudah menentukan apa saja yang menjadi kendala dalam pelaksanaan kegiatan tersebut sehingga langkah selanjutnya akan menentukan sikap untuk memperbaiki ataupun melakukan koreksi jika terbukti terjadi penyimpangan.

Maka dari itu lembaga legislatif baik itu DPR/DPRD haruslah mampu mencermati setiap aktivitas yang dilakukan oleh pihak eksekutif, apakah aktivitas tersebut mengindikasikan terjadinya penyimpangan atau tidak. Selain itu setiap peraturan yang dikeluarkan haruslah dicermati terlebih dulu sebelum nantinya lembaga legislatif memberikan persetujuan atas rancangan UU yang diajukan oleh pihak eksekutif.

I.5.3. Tingkat Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan

Istilah akuntabilitas berasal dari istilah dalam bahasa inggris *accountability* yang berarti pertanggungjawaban atau keadaan untuk dipertanggungjawabkan atau keadaan untuk diminta pertanggungjawaban. Menurut Mahsun (2006:83) pengertian akuntabilitas dapat dipahami dengan dua cara yakni pengertian akuntabilitas secara sempit dan pengertian akuntabilitas

secara luas. Dalam pengertian yang sempit akuntabilitas dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban yang mengacu pada kepada siapa organisasi (atau pekerja individu) bertanggung jawab dan untuk apa organisasi (pekerja individu) bertanggung jawab. Sedangkan dalam pengertian luas, akuntabilitas dapat dipahami sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan. Dengan demikian akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban, atau menjawab dan menerangkan segala aktivitas dan kegiatan yang dilakukan oleh pihak pemegang amanah baik seseorang/badan hukum/organisasi yang diberikan mandate/kepercayaan kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban

Dalam konteks organisasi pemerintah, akuntabilitas publik adalah pemberian informasi atas aktivitas dan kinerja pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Penekanan utama akuntabilitas publik adalah pemberian informasi kepada publik dan konstituen lainnya yang menjadi pemangku kepentingan (*stakeholder*). Akuntabilitas publik juga terkait dengan kewajiban untuk menjelaskan dan menjawab pertanyaan mengenai apa yang telah, sedang, dan direncanakan akan dilakukan sektor publik (Mahmudi, 2010:9).

Akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan. Dengan demikian akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban, atau menjawab dan menerangkan segala aktivitas dan kegiatan yang dilakukan oleh pihak pemegang amanah baik seseorang/badan hukum/organisasi yang diberikan mandate/kepercayaan kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban

Dalam konteks organisasi pemerintah, akuntabilitas publik adalah pemberian informasi atas aktivitas dan kinerja pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Penekanan utama akuntabilitas publik adalah pemberian informasi kepada publik dan konstituen lainnya yang menjadi pemangku kepentingan (*stakeholder*). Akuntabilitas publik juga terkait dengan kewajiban untuk menjelaskan dan menjawab pertanyaan mengenai apa yang telah, sedang, dan direncanakan akan dilakukan sektor publik (Mahmudi, 2010:9).

Fokus dari penelitian ini pada akuntabilitas pengelolaan keuangan, untuk itu pihak yang diberikan kepercayaan untuk mengelola tersebut harus benar-benar dapat bertanggungjawab atas setiap dana publik yang digunakan. Mengingat pengelolaan keuangan publik seringkali menjadi perhatian utama dari masyarakat.

Pengertian pengelolaan berasal dari kata kelola yang artinya mengendalikan, menyelenggarakan dan mengurus. Sedangkan pengertian pengelolaan menurut kamus Besar Bahasa Indonesia yaitu: (1) proses, cara, perbuatan mengelola; (2) proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain; (3) proses yang membantu merumuskan

kebijaksanaan dan tujuan organisasi; (4) proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan. pengelolaan merupakan suatu rangkaian pekerjaan yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk melakukan suatu rangkaian aktivitas kerja dalam mencapai tujuan tertentu.

Ada tiga prinsip utama yang mendasari pengelolaan keuangan daerah (Mardiasmo, 2002:105) dalam (Subroto, 2009). *Pertama*, prinsip transparansi atau keterbukaan. Transparansi di sini memberikan arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat banyak.

Kedua, prinsip akuntabilitas. Akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.

Ketiga, prinsip *value for money*. Prinsip ini berarti diterapkannya tiga pokok dalam proses penganggaran yaitu ekonomis, efisiensi, dan efektif. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna).

Efektifitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik.

Akuntabilitas keuangan dapat diukur dari semakin kecilnya penyimpangan dalam pengelolaan keuangan publik. Pengelola keuangan yang bertanggung jawab akan mendapat kepercayaan masyarakat, Sebaliknya pengelola yang melakukan praktek korupsi tidak akan dipercaya. Akuntabilitas tidak saja menyangkut sistem tetapi juga menyangkut moral individu. Jadi moral individu yang baik dan didukung oleh sistem yang baik akan menjamin pengelolaan keuangan yang bersih, dan jauh dari praktek korupsi.

I.5.3.1. Tingkat Akuntabilitas Perencanaan Keuangan

Perencanaan merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena kegiatan perencanaan sebagai landasan dalam penyelenggaraan kegiatan-kegiatan berikutnya serta dalam rencana tersebut mengidentivikasi berbagai tujuan atau sasaran yang dikendaki. Berhasil atau gagalnya pencapaian tujuan yang telah ditetapkan bergantung pada proses perencanaan. Perencanaan merupakan tindakan yang dibuat berdasarkan fakta dan asumsi mengenai gambaran suatu kegiatan yang akan dilakukan pada waktu yang akan datang untuk mencapai diinginkan. Lebih lanjut Siagian (2005:36) mengaskan perencanaan merupakan usaha sadar dan pengambilan keputusan yang telah memperhitungkan secara matang tentang hal-hal yang akan dikerjakan dimasa mendatang dalam dan oleh suatu organisasi dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Dalam pengertian yang perencanaan yang dijelaskan Siagian, sesungguhnya mengandung empat pokok pemikiran sebagai berikut:

1. Suatu rencana tidak akan timbul dengan sendirinya melainkan lahir sebagai hasil pemikiran yang bersumber pada hasil penelitian yang telah dilakukan.
2. Para manajer selaku perencana mutlak perlu memiliki keberanian mengambil keputusan dengan segala resikonya.
3. Orientasi suatu rencana ialah masa depan.
4. Rencana harus mempunyai makna bahwa apabila rencana itu dilaksanakan, ia akan mempermudah usaha yang akan dilakukan dalam pencapaian tujuan organisasi yang bersangkutan. (Siagian, 200: 36-37)

Mengingat pentingnya perencanaan pada tingkat pencapaian tujuan dari organisasi maka proses perencanaan harus dilakukan dengan seoptimal mungkin agar tujuan dan sasaran yang diharapkan dapat tercapai. Untuk itu dalam proses perencanaan harus melibatkan semua unsur yang berkepentingan guna menciptakan suatu keputusan mengenai kegiatan atau program-program yang sesuai dengan harapan bersama maupun jumlah anggaran yang digunakan harus efektif dan efisien agar hasil keputusan tersebut dapat diterima oleh semua pihak atau dapat benar-benar dipertanggungjawabkan, termasuk melibatkan masyarakat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan. Pelibatan masyarakat dimaksudkan bahwa dalam proses perumusan atau perencanaan dalam menyusun suatu prioritas kegiatan yang benar-benar sesuai dengan harapan/kebutuhan yang dibutuhkan masyarakat termasuk mengontrol jumlah anggaran untuk membiayai program kegiatan yang dirancang agar lebih efisien.

Menurut Benyamin Lakitan, dalam Atikel yang berjudul “*Akuntabilitas Anggaran*”, ,menjelaskan bahwa anggaran yang berakuntabilitas adalah anggaran yang direncanakan sesuai dengan kebutuhan. Di sisi proses, pencapaiannya dilakukan dengan pelibatan seluas-luasnya dari elemen pemangku kepentingan terutama kelompok sasaran, yaitu masyarakat. Anggaran akuntabel dirumuskan dengan pertimbangan indikator-indikator kinerja. Harus efektif, efisien dan tidak memunculkan ruang-ruang korupsi. Untuk itu masyarakat juga perlu terlibat agar tidak terjadinya permainan angka dalam besaran anggaran yang dibuat.

Inti dari proses perencanaan adalah pada tindakan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pimpinan organisasi tersebut. Untuk itu kualitas dari seorang pemimpin sangat ditentukan oleh kemampuan untuk mengambil keputusan yang tepat. Dalam proses perencanaan keuangan tugas dari seorang pimpinan tidaklah mudah karena seorang pimpinan harus mampu untuk mengkoordinasi semua kebutuhan atau harapan yang dari masing-masing pihak yang hasilnya tertuang dalam keputusan akhir. Untuk itu proses perencanaan yang baik adalah menghendaki adanya partisipasi masyarakat serta kualitas pimpinan dari pimpinan dalam mengambil keputusan.

Mahsun (2006:145) anggaran merupakan alat utama kebijakan fiskal pemerintah. Karena melalui anggaran yang ditetapkan tersebut secara tidak langsung dapat diketahui arah kebijakan apa yang mendapatkan besar alokasi anggaran yang lebih besar dari pemerintah karena hal itu yang menjadi fokus program kerja yang diharapkan akan memberikan dampak yang lebih baik pada peningkatan kesejahteraan ataupun pembangunan.

Penyusunan anggaran pada organisasi sektor publik dapat membantu mewujudkan akuntabilitas. Berdasarkan anggaran yang telah ditetapkan tersebut, masyarakat secara tidak langsung dapat melakukan pengawasan dan pengendalian. Hal ini karena anggaran sebenarnya dapat dijadikan standar atas kegiatan pengukuran kinerja. Namun demikian, oleh karena anggaran ini hanya memuat rencana-rencana keuangan, maka pengukuran kinerja berdasarkan anggaran ini hanya bermanfaat untuk menilai ekonomi dan efisiensi.

Benyamin Lakitan juga menjelaskan bahwa proses anggaran publik dapat dilihat dari proses-proses yang terjadi di birokrasi dan lembaga politik termasuk representasi warga. Bagaimana mengatakan sebuah alur anggaran akuntabel sama saja dengan memotret bagaimana mekanisme teknokratis di birokrasi dapat dilakukan sesuai dengan standar alokasi dan akuntansi yang berlaku di satu sisi. Sementara di sisi yang lain, proses teknis dan teknokratis dapat dijamin tetap berdiri di atas semua kepentingan politik, aspirasi publik serta mampu dipertanggungjawabkan baik secara administratif maupun secara ekonomi dan politik. Dengan demikian anggaran akan dapat dengan mudah diklaim telah dilakukan melalui mekanisme perencanaan yang partisipatif, akomodatif, adil dan representatif secara politik. Akan tetapi dengan tetap memperhatikan terpenuhinya aspek-aspek administrasi keuangan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan standar akuntansi (Benyamin Lakitan). Proses perencanaan yang demikian tersebut nantinya akan berdampak pada terciptanya program kerja yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta alokasi anggaran untuk membiayai program kerja yang ekonomis dan efisien.

I.5.3.1.1. Perencanaan yang Partisipatif

Perencanaan yang melibatkan partisipasi masyarakat digunakan untuk mengantisipasi terjadinya ketidakpuasan masyarakat terhadap hasil kebijakan/keputusan yang dibuat pemerintah terkait dengan penyusunan program kegiatan yang dibuat termasuk penentuan besaran anggaran untuk membiayai program kegiatan tersebut. Salah satu upaya pemerintah daerah mewujudkan perencanaan partisipatif adalah dengan Musyawaran Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang dilaksanakan mulai dari tingkat kelurahan dan desa sampai dengan tingkat nasional. Sesuai dengan era demokratis pembuatan perencanaan pembangunan tidak boleh mengabaikan prinsip demokrasi. Perencanaan tidak lagi menganut pendekatan *top down*, namun menggunakan pendekatan *bottom up* yaitu dengan melibatkan masyarakat. Karena faktanya masyarakatlah yang menerima dampak langsung dari perencanaan kebijakan/kegiatan yang dibuat.

Cohen dan Uphoff (1997) membedakan partisipasi atas empat jenis yaitu: a) *participation in decision making*; b) *participation in implementation*; c) *participation in benefits*; d) *participation in evaluation* (dalam Rizqina, 2010). Fokus dalam penelitian ini adalah partisipasi dalam pembuatan keputusan karena proses perencanaan pengelolaan dana digunakan untuk memilih program-program atau kegiatan-kegiatan yang sesuai dengan kondisi yang diperlukan oleh masyarakat. Menurut Rizqina (2010) partisipasi dalam pembuatan keputusan adalah proses dimana prioritas-prioritas pembangunan dipilih dan dituangkan dalam bentuk program yang disesuaikan dengan kepentingan masyarakat.

Semakin aktif masyarakat terlibat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan akan berarti semakin sukses pelaksanaan otonomi daerah. Meskipun kenyataan dilapangan menunjukkan bahwa masyarakat tidak selalu berpartisipasi secara aktif dalam proses penyelenggaraan pemerintahan khususnya pada saat penyusunan anggaran keunagn publik. Hal tersebut dimasudkan dengan adanya partisipasi masyarakat maka masyarakat akan dapat menyampaikan ide dan gagasan mereka terkait dengan program yang akan dibuat agar program yang dibuat benar-benar sesuai dengan apa yang dibutuhkan dan diharapkan masyarakat, serta tidak terjadi permainan angka sehingga dapat lebih menghemat anggaran yang dikeluarkan untuk membiayai program kegiatan. Partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan publik menjadi kekuatan pendorong untuk mempercepat terpenuhinya prinsip akuntabilitas dari penyelenggara pemerintahan.

I.5.3.1.2. Perencanaan yang Akomodatif

Setelah semua pihak yang terlibat dalam proses perencanaan menyampaikan pendapat masing-masing mengenai arah program kegiatan maka langkah selanjutnya adalah memilih dari sekian banyak alternatif program kegiatan yang tepat untuk mencapai tujuan yang dikehendaki. Menurut Manullang (1996:18) dalam bukunya yang berjudul “*Dasar-Dasar Manajemen*” menjelaskan perencanaan adalah penentuan serangkaian tindakan untuk mencapai suatu hasil yang diinginkan. Perumusan perencanaan merupakan penetapan jawaban kepada enam pertanyaan berikut:

1. Tindakan apa yang harus dikerjakan?
2. Apa sebabnya tindakan itu harus dilakukan?
3. Dimana tindakan itu harus dikerjakan?
4. Kapan tindakan itu dilaksanakan?
5. Siapa yang akan mengerjakan tindakan itu?
6. Bagaimana cara melaksanakan tindakan itu? (Manullang, 1996:18)

Selanjutnya Manullang juga menjelaskan bahwa sesungguhnya perencanaan bukan saja menetapkan hal-hal seperti tersebut diatas, tetapi juga dalamn fungsi perencanaan sudah termasuk didalamnya penetapan *budget*. Oleh karenanya lebih tepat bila perencanaan atau *planning* dirumuskan sebagai penetapan tujuan, *policy*, prosedur, *budget*, dan program dari suatu organisasi (Manullang, 1996:18).

Koontz dan O'Donnel berkata, "*planning is the function of a manager which involves the selection from among alternatives of objectives, policies, procedures, and program.*" Jadi diterjemahkan: perencanaan adalah fungsi seorang manajer yang berhubungan dengan pemilihan dari berbagai alternatif dari tujuan, kebijaksanaan, prosedur, dan program (Manullang, 1996:19).

Hasil akhir dari adanya proses perencanaan adalah menghasilkan suatu keputusan. Untuk itu keputusan yang dibuat haruslah mampu mengakomodasi semua kebutuhan dan tuntutan dari pihak yang terlibat dalam proses perencanaan tersebut. terlebih pada pengelolaan keuangan publik. Program-program yang dibuat haruslah dapat memberikan dampak pada kesejahteraan masyarakat. Serta anggaran yang digunakan untuk mebiayai program kegiatan yang dapat mencerminkan kehematan dalam penggunaan uang publik.

I.5.3.1.3. Perencanaan yang Adil

Yang dimaksud dengan adil adalah tidak ada diskriminasi dalam bentuk apapun. Adil yang dimaksud dalam konteks ini adalah dalam proses perencanaan semua pihak berhak untuk terlibat dan menyuarakan pendapat masing-masing. pemimpin proses perencanaan tersebut juga harus memberikan ruang yang sama kepada semua pihak untuk ikut berpartisipasi dan berpendapat. Entah itu dari masyarakat biasa sekalipun.

Dalam proses perencanaan tersebut juga tidak dibenarkan mengenai keputusan yang dihasilkan nantinya justru lebih mementingkan pada pihak-pihak tertentu sehingga masyarakat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan serta sebagai pihak yang berdampak langsung dari program-program kegiatan yang dibuat merasa dirugikan. Untuk itu hasil keputusan yang dibuat juga harus adil sehingga mampu memuaskan semua pihak yang terlibat terlebih memuaskan masyarakat.

I.5.3.1.4. Perencanaan yang Representatif secara Politik

Proses perencanaan harus dapat dipertanggungjawabkan secara administratif dan hukum. Dalam hal ini lembaga legislatif sebagai representatif dari masyarakat juga harus terlibat dalam proses perencanaan. Selain itu dalam proses perencanaan penggunaan uang publik (APBN/APBD) hasil dari musyawarah yang dilakukan mengenai rancangan anggaran (RAPBN/RAPBD) haruslah mendapat persetujuan dari pihak legislatif. Setelah RAPBN/RAPBD selesai dibuat melalui musyawarah yang dilakukan selanjutnya pihak eksekutif

menyampaikan Rancangan Peraturan (RAPBN/RAPBD) kepada pihak legislatif untuk dibahas bersama dalam rangka memperoleh persetujuan bersama. Sebelum pada akhirnya rancangan keputusan tersebut disetujui oleh lembaga legislatif menjadi suatu keputusan yang sah.

Dalam proses perencanaan tersebut haruslah melalui suatu tahapan proses yang panjang sebelum pada akhirnya rencana anggaran tersebut disahkan menjadi keputusan. Peran lembaga legislatif dibutuhkan agar lebih memastikan bahwa hasil keputusan mengenai anggaran keuangan publik dapat lebih dipertanggungjawabkan serta program-program yang dibuat mencerminkan kebijakan yang lebih *prorakyat*.

I.5.3.2. Tingkat Akuntabilitas Pelaksanaan Program Kegiatan

Setelah melakukan proses perencanaan keuangan yang didalamnya termasuk merumuskan arah penggunaan dan termasuk mengalokasikan anggaran yang digunakan untuk pelaksanaan program-program kegiatan yang dibuat. Langkah selanjutnya yaitu melaksanakan program-program kegiatan yang telah disusun guna mencapai tujuan atau sasaran yang dikehendaki. Pelaksanaan program-program atau kegiatan tersebut dilakukan oleh pihak yang telah ditunjuk untuk melaksanakan program-program tersebut.

Dalam pelaksanaan kegiatan, seringkali realisasinya tidak sesuai dengan apa yang telah direncanakan semula baik itu perubahan program kegiatan ataupun perubahan jumlah anggaran tidak sama dengan rencana anggarannya, bisa kurang

atau lebih dari jumlah yang telah dianggarkan. Perubahan jumlah realisasi anggaran dapat terjadi karena beberapa sebab :

- 1). Adanya efisiensi atau inefisiensi pengeluaran
- 2). Terjadinya penghematan atau pemborosan
- 3). Pelaksanaan kegiatan yang tidak sesuai dengan yang telah diprogramkan
- 4). Adanya perubahan harga yang tidak terantisipasi.
- 5). Penyusunan anggaran yang kurang tepat (Suryana,2008 dalam Sutedjo 2009)

Pelaksanaan kegiatan dari penggunaan anggaran tersebut haruslah dilaksanakan secara transparan/terbuka, akuntabel dan diketahui oleh masyarakat luas. Artinya msyarakat dapat mengetahui segala aktivitas yang dilakukan dalam pelaksanaan program tersebut. serta pelaksanaan kegiatan harus sesuai dengan target yang diharapkan.

I.5.3.2.1. Tingkat Efektivitas

Efektivitas (hasil guna) merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Pengertian efektivitas ini pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan tersebut mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*) (Mahsun,2006).

Menurut Mahsun 2006:191 efektivitas adalah ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam usaha mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Efektivitas dinakan untuk melihat apakah suatu program atau kegiatan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Suatu pelaksanaan suatu

program dapat dikatakan efektif apabila tujuan atau sasaran yang telah ditentukan sebelumnya itu tercapai.

Hal terpenting yang harus dicatat bahwa efektivitas tidak menyatakan tentang berapa besar biaya yang telah dikeluarkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan tersebut. Penggunaan biaya boleh saja melebihi dari apa yang telah dianggarkan, boleh jadi dua kali lebih besar atau tiga kali lebih besar daripada yang telah dianggarkan. Karena efektivitas hanya melihat apakah suatu program atau kegiatan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa efektivitas merupakan hal terpenting terlebih pada penggunaan uang publik. Untuk itu tujuan dan sasaran yang diharapkan dari penggunaan anggaran atau uang publik tersebut harus jelas dan benar-benar dipahami oleh semua pihak pelaksana. Sehingga dalam menyusun program kerja dapat sesuai dengan target yang diharapkan.

1.5.3.2.2. Tingkat Transparansi

Transparansi merupakan salah satu prinsip *good governance*. Menurut Mardiasmo (2006) transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas, seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

Transparansi bermakna tersedianya informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu tentang kebijakan publik, dan proses pembentukannya. Pelaksanaan program kegiatan dari penggunaan uang publik harus dilakukan secara transparan,

informasi adalah suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi terutama untuk mengawasi jalannya pelaksanaan kegiatan yang telah dilakukan terlebih pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari uang publik. Setelah itu hasil akhir dari pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari uang publik harus menyertakan suatu informasi kepada publik sebagai bentuk tanggungjawabnya kepada publik atas uang rakyat yang digunakan.

I.5.3.3. Tingkat Akuntabilitas Pelaporan Keuangan

Menurut Mahmudi (2006) “akuntabilitas finansial adalah pertanggungjawaban lembaga-lembaga publik untuk menggunakan uang publik (*public money*) secara ekonomi, efisien, dan efektif, tidak ada pemborosan dan kebocoran dana serta korupsi.” Sebagai salah satu bentuk akuntabilitas publik mengharuskan adanya pelaporan atas segala aktivitas yang dilakukan oleh agen pemerintah atas segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. terlebih pada kegiatan pengelolaan keuangan publik. Menurut Mahmudi (2006) Akuntabilitas finansial ini menjadi sangat penting karena pengelolaan keuangan publik akan menjadi perhatian utama dari masyarakat.

Akuntabilitas menunjukkan suatu hubungan antara otoritas dan pengendalian melalui pertanggungjawaban yang berupa pelaporan/catatan (*account*). Namun hal tersebut tidak mesti terdapat hubungan langsung antara bawahan dengan atasan. Akuntabilitas bisa juga melalui suatu badan perantara atau perwakilan dari pihak yang semestinya menerima pertanggungjawaban.

Menurut Mahsun (2006:100) dalam analisis terhadap akuntabilitas publik terdapat tiga kategori yang menunjukkan arah atau saluran akuntabilitas. Ketiga kategori tersebut antara lain.

1. Kepada masyarakat secara langsung
2. Kepada agen-agen perwakilan publik, seperti auditor, ombudsman, dan parlemen.
3. Kepada para pegawai tingkat atas atau yang se-level.

Sedangkan menurut Mahmudi (2010) mengatakan bahwa akuntabilitas publik terbagi menjadi dua macam, yaitu:

1. Akuntabilitas vertical (*vertical Accountability*)
2. Akuntabilitas Horizontal (*Horizontal Accountability*).

Berikut penjelasan mengenai kedua bagian akuntabilitas publik.

Akuntabilitas vertical (*vertical accountability*) merupakan akuntabilitas kepada otoritas yang lebih tinggi. Sebagai contoh akuntabilitas kepada kepala dinas, kepala bupati atau walikota, akuntabilitas menteri kepada presiden, akuntabilitas kepala unit kepada kepala cabang, akuntabilitas kepala cabang kepada kepala CEO dan sebagainya.

Sedangkan Akuntabilitas Horizontal (*Horizontal Accountability*) merupakan akuntabilitas kepada publik atau masyarakat secara luas atau terhadap sesama lembaga lainnya yang tidak memiliki hubungan atasan dan bawahan.

Sedangkan Pada pengelolaan keuangan publik pertanggungjawaban tersebut merupakan suatu yang wajib, dimana pihak pengelola keuangan publik wajib melaporkan hasil dari pelaksanaan kegiatan yang dilakukan dari penggunaan dana publik tersebut. hal tersebut digunakan sebaga wujud dari transparansi publik dimana masyarakat berhak untuk mengetahui atas setiap

rupiah dana publik yang digunakan. Untuk itu semua pihak berhak atas informasi mengenai hasil penggunaan dana yang telah dikeluarkan.

I.5.3.3.1 Pelaporan secara Horizontal

Selain kepada otoritas yang lebih tinggi, masyarakat juga berhak untuk mengetahui hasil akhir dari kinerja keuangan yang dilakukan oleh pemerintah. Pada pengelolaan keuangan publik baik itu pengelolaan APBN/APBN. Bentuk pertanggungjawaban keuangan tersebut dituangkan dalam bentuk peraturan, baik itu peratran pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD.

Sebelum hasil pertanggungjawaban tersebut tertuang menjadi suatu keputusan maka pemerintah wajib melakukan musyawarah bersama atas realisasi pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari kuangan publik. Dalam proses musyawarah tersebut haruslah melibatkan DPR/DPRD sebagai lembaga legislatif sekaligus sebagai wakil dari masyarakat. Tanpa melibatkan lembaga legislatif dalam proses musyawarah tersebut maka hasil keputusan yang tertuang peraturan pemerintah mengenai realisasi pelaksanaan APBN/APBD tidaklah sah. Pelibatan lembaga legislatif tersebut dimaksudkan untuk mengakomodir pendapat dari rakyat sehingga hasil keputusan yang dibuat benar-benar dapat dipertanggungjawabkan serta keputusan yang dibuat tidak merugikan kepentingan publik dan hasil penggunaan dana publik.

I.5.3.3.1. Pelaporan secara Vertikal

Pada dasarnya akuntabilitas mengharuskan pemberian informasi atas kinerja yang dilakukan kepada pihak yang berkepentingan, termasuk kepada

otoritan yang lebih tinggi. Yang seringkali pertanggungjawaban tersebut disampaikan melalui laporan keuangan. Mahmudi (2006) juga menjelaskan Akuntabilitas finansial mengharuskan lembaga-lembaga publik untuk membuat laporan keuangan untuk menggambarkan kinerja finansial organisasi kepada pihak luar. Menurut Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2001 menyatakan:

”Penerapan sistem akuntansi keuangan daerah merupakan keharusan bagi pemerintah daerah, karena dapat membantu pemerintah daerah dalam membangun sistem keuangan daerah yang lebih transparan dan akuntabel kepada publik”.

Laporan keuangan sektor publik merupakan komponen penting untuk menciptakan akuntabilitas sektor publik. Adanya tuntutan yang semakin besar terhadap pelaksanaan akuntabilitas publik menimbulkan implikasi bagi manajemen sektor publik untuk memberikan informasi kepada publik, salah satunya adalah informasi akuntansi yang berupa laporan keuangan yang transparan.

Laporan juga dapat digunakan sebagai instrumen dari pengawasan, karena didalam laporan tersebut terlihat jelas setiap transaksi untuk pelaksanaan kegiatan. Siagian (142) menjelaskan agar berfungsi sebagai instrumen pengawasan yang ampuh, laporan hendaknya memenuhi persyaratan berikut:

1. Laporan dibuat dalam suatu format tertentu yang telah ditentukan sebelumnya.
2. Laporan disusun secara lengkap dalam arti bahwa segala sesuatu yang diharapkan dalam laporan terdapat dalam laporan.

3. Laporan disusun dalam bahasa yang sesuai dengan tingkat pendidikan, daya kognitif, dan daya nalar penerima laporan.
4. Laporan disampaikan tepat pada waktunya.
5. Laporan disampaikan harus bersifat faktual.

Laporan keuangan dapat dikatakan sebagai hasil dari transparansi dan akuntabilitas kepada publik. Bentuk dari akuntabilitas publik adalah kesediaan untuk melaporkan atas segala aktivitas yang telah dilakukan salah satunya kepada otoritas yang lebih tinggi. Penyampaian laporan keuangan tersebut digunakan untuk mempermudah otoritas yang lebih tinggi tersebut dalam melakukan evaluasi kinerja keuangan dengan melihat pada data-data yang disampaikan dalam laporan keuangan tersebut serta mempermudah dalam proses pengambilan keputusan.

Mahmudi juga menjelaskan bahwa akuntansi sektor publik memiliki peran yang sangat penting dalam mendorong terciptanya akuntabilitas finansial. Dengan adanya laporan keuangan maka masyarakat ataupun pihak-pihak lain dapat mengetahui setiap setiap rupiah uang yang dikeluarkan serta mengetahui untuk apa saja dana yang dikeluarkan tersebut. Kekuatan utama akuntansi adalah pada pemberian informasi. Informasi merupakan bahan dasar untuk proses pengambilan keputusan untuk menghasilkan produk berupa keputusan. Dalam konteks organisasi sektor publik, keputusan yang diambil harus memenuhi prinsip akuntabilitas publik terutama terkait dengan akuntabilitas kebijakan. Oleh karena itu, kualitas informasi berupa keakuratan, transparansi, ketepatan waktu, validitas, relevansi dan keandalan informasi akan sangat mempengaruhi kualitas keputusan dan akuntabilitas publik.

Untuk itu laporan keuangan harus disampaikan secara tepat waktu serta laporan yang dibuat menyajikan informasi yang dapat diandalkan dalam pengambilan keputusan. dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 pada lampiran II paragraf 50, mengatakan:

”Laporan keuangan menyajikan secara lengkap informasi yang dibutuhkan oleh pengguna. Informasi yang dibutuhkan oleh pengguna laporan keuangan dapat ditempatkan pada lembar muka laporan keuangan atau catatan atas laporan keuangan”.

Informasi tersebut akan tercermin didalam laporan keuangan yang merupakan media pertanggungjawaban. Laporan keuangan yang dibuat haruslah sesuai dengan sistem administrasi keuangan yang berlaku. Dengan demikian hasil dari laporan keuangan tersebut dapat dipertanggungjawabkan dan dipertanggunggugatkan kebenarannya.

Agar laporan keuangan dapat diandalkan informasi yang terkandung didalamnya harus menggambarkan secara jujur transaksi serta peristiwa lainnya yang seharusnya disajikan atau yang secara wajar dapat diharapkan untuk disajikan.

Mengingat pentingnya peranan dari laporan, maka dalam laporan yang dibuat haruslah benar-benar dapat dipertanggungjawabkan. Dalam artian pentingnya laporan sebagai instrumen pengawasan sekaligus sebagai instrumen untuk mengavaluasi kinerja yang telah dilakukan oleh para pemegang amanah. Pengelolaan keuangan/dana publik akan menjadi perhatian utama dari masyarakat karena tujuan dari penggunaan dana publik tersebut adalah untuk kepentingan masyarakat.

I.5.4. Efektivitas Kinerja Badan Permusyawaratan Desa dalam Meningkatkan Akuntabilitas Keuangan Desa

Lembaga legislatif mempunyai peranan yang sangat penting pada kegiatan penyelenggaraan pemerintahan termasuk pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah. Kehadiran dari lembaga legislatif sendiri untuk menciptakan *check and balance* kinerja dari eksekutif. Sebagai pemegang mandat dari rakyat kinerja dari lembaga legislatif harus dapat dijalankan baik dalam melakukan fungsi legislasi, anggaran maupun pengawasan. Diharapkan dengan dioptimalkannya ketiga fungsi dari legislatif tersebut kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan sesuai dengan keinginan atau harapan dari masyarakat yang dalam hal ini sebagai bentuk peraturan atau kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dapat memihak pada kepentingan masyarakat sehingga masyarakat akan menerima dampak yang positif dari kebijakan tersebut. Serta kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat terhindar dari adanya penyimpangan atau pemborosan pada penggunaan uang publik.

Sebagai lembaga legislatif, kedudukannya sejajar dengan eksekutif. Sehingga lembaga legislatif harus bebas dari pengaruh siapapun termasuk pada eksekutif. Pada pemerintahan pusat lembaga legislatif adalah DPR, daerah adalah DPRD serta pada pemerintahan tingkat Desa adalah BPD. lembaga legislatif mengemban suatu tanggungjawab yang besar guna memastikan kegiatan pemerintahan dapat berjalan efektif serta berdasarkan kepentingan dari masyarakat. Karena kehadiran lembaga legislatif tersebut adalah sebagai wakil dari rakyat. Untuk itu lembaga legislatif harus mampu mengakomodir kebutuhan

dan tuntutan dari rakyat. adanya lembaga legislatif adalah untuk menciptakan *check and balance* terhadap kinerja eksekutif. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 42 menjelaskan bahwa .DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.

Lebih merinci lagi, fokus penelitian ini adalah pada lembaga legislatif yang berada di tingkat pemerintahan paling rendah yaitu pemerintahan desa. Lembaga legislatif tersebut adalah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran maupun pengawasan. Untuk itu kinerja yang dilakukan oleh BPD perlu dioptimalkan guna menghindari terjadinya penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pemerintah desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan terkecil.

Dalam UU No 32 Tahun 2004, unsur penyelenggara pemerintahan desa terdiri dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Pemerintah desa (Kepala Desa dan Perangkat Desa). Untuk itu kedudukan dari BPD sejajar dan terpisah dari pemerintah desa. Untuk itu BPD haruslah terbedas dari pengaruh eksekutif (Pemerintah desa) baik dalam melakukan proses regulasi, anggaran maupun pengawasan.

Sebagai wujud demokrasi Peranan BPD sangatlah menentukan baik atau buruknya pelaksanaan kegiatan pemerintahan desa agar kegiatan yang dilakukan oleh pemerintahan desa tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan lebih

berpihak pada kepentingan rakyat. Fungsi-fungsi dari legislatif (BPD) tersebut baik fungsi legislasi maupun anggaran pada intinya dapat digunakan untuk mengontrol agar kebijakan maupun yang dikeluarkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta anggaran yang akan digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan dapat digunakan secara tepat. Pengawasan digunakan untuk memastikan bahwa aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah desa sesuai dengan tugas dan kewenangannya serta untuk menghindari kemungkinan terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Menurut Husnaini (2001: 400), tujuan pengawasan adalah sebagai berikut:

1. Menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, dan hambatan.
2. Mencegah terulang kembalinya kesalahan, penyimpangan, pemborosan, dan hambatan.
3. Meningkatkan kelancaran operasi perusahaan.
4. Melakukan tindakan koreksi terhadap kesalahan yang dilakukan dalam pencapaian kerja yang baik (dalam Rumia, 2011)

Menurut Brantas (2009:191) manfaat dari pengawasan dimaksudkan untuk meningkatkan akuntabilitas dan keterbukaan. Dimana fokus kinerja dari BPD pada penelitian ini adalah untuk meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan desa. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa. Dalam peraturan tersebut menjelaskan Pengelolaan Keuangan Desa adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, penatausahaan, pelaporan, pertanggung-jawaban dan pengawasan keuangan desa. Karena seringkali pengelolaan keuangan menjadi sorotan utama masyarakat, untuk itu pengelolaan keuangan perlu untuk dilakukan pengawasan agar menghindari terjadinya penyimpangan yang

berdampak pada tindakan Korupsi. Sehingga keuangan publik harus dikelola berdasarkan azas-azas transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran.

Lebih mengerucut lagi, pengelolaan keuangan desa yang dimaksud adalah pengelolaan Alokasi dana desa (ADD). ADD merupakan salah satu dari sumber pendapatan desa. Besaran ADD dituangkan dalam Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Sehingga bentuk Pertanggungjawaban ADD terintegrasi dengan pertanggungjawaban APBDes. Serta Kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan keuangan desa bertanggung jawab atas pelaksanaan pengelolaan ADD.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa pasal 18, alokasi dana desa berasal dari APBD kabupaten/kota yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota untuk kesa paling sedikit 10 % (sepuluh persen).

Selain itu, untuk menghindari terjadinya penyimpangan atau penyalahgunaan pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) maka pelaksanaan ADD juga perlu diawasi guna lebih memastikan pelaksanaan ADD sesuai dengan peruntukannya serta mampu meningkatkan tanggungjawab dari kepala desa untuk mengelola ADD dengan cermat. Pengawasan yang dilakukan tidak hanya yang dilakukan oleh tim pendamping kecamatan saja, namun masyarakat maupun BPD juga perlu untuk melakukan pengawasan. Bentuk pengawasan yang dilakukan BPD dapat beru membuat peraturan untuk meminimalisai kemungkinan ataupun

kesalahan maupu dengan tidak menyetujui rancanagan APBD yang diajukan oleh kepala desa. Peranan BPD sebagai lembaga legislatif pada kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa di tuntutan tanggung jawab dan mempunyai kemampuan dalam melaksannakan tugas-tugasnya. BPD harus mampu mencermati setiap aliran-aliran dana yang ditetapkan dan disalurkan kemasing-masing pos pekerjaan yang telah ditetapkan untuk dikerjakan secara tepat guna dan tepat pengalokasiannya sebagai bentuk preventif dari tindakan penyelewengan yang timbul. Serta dapat mendorong akuntabilitas dalam penggunaan ADD agar tepat sasaran.

Apabila ada dugaan penyimpangan, dapat dilakukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Memberitahukan kepada Kepala Daerah untuk ditindaklanjuti oleh Satuan Pengawas Internal.
- b. Membentuk pansus untuk mencari informasi yang lebih akurat.
- c. Menyampaikan adanya dugaan penyimpangan kepada instansi penyidik (Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK) (Fanindita, 2010).

Siagian (2005:165) menjelaskan pengawasan mutlak perlu dilaksanakan untuk melihat apakah pelaksanaan kegiatan-kegiatan operasional itu benar-benar sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam rencana dan program kerja. dengan adanya pengawasan maka tujuan yang telah ditepkan sebelumnya dapat tercapai. Dimana pihak yang mempunyai tanggungjawab untuk melaksanakan suatu program (pihak yang diawasi) mempunyai tanggungjawab yang lebih besar terhadap hasil yang dicapai karena merasa diawasi. Proses pengawasan tersebut dilakukan hanya untuk memastikan agar apa yang dikerjakan

sesuai dengan apa yang yang direncanakan semula sehingga tujuan yang yang diinginkan dapat tercapai.

Proses pengawasan menjadi penting untuk lebih memastikan bahwa pelaksanaan kegiatan sesuai dengan ketentuan yang telah dibuat dan untuk menghindari terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaannya. Menurut Manullang (1996:129) tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Lebih lanjut Manullang juga menjelaskan pengawasan bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah dikeluarkan, dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan rencana berdasarkan penemuan-penemuan tersebut dapat diambil tindakan untuk memperbaikinya, baik pada waktu itu ataupun waktu-waktu yang akan datang (Manullang 1996:128).

Pengawasan terhadap APBD penting dilakukan untuk memastikan:

1. Alokasi anggaran sesuai dengan prioritas daerah dan diajukan untuk kesejahteraan masyarakat,
2. Menjaga agar penggunaan APBD ekonomis, efisien dan efektif dan
3. Menjaga agar pelaksanaan APBD benar-benar dapat dipertanggungjawabkan atau dengan kata lain bahwa anggaran telah dikelola secara transparan dan akuntabel untuk meminimalkan terjadinya kebocoran (Alamsyah, 1997).

Dengan demikian maka pengelolaan keuangan yang dilakukan dapat benar-benar dipertanggungjawabkan dan terhindar dari adanya penyimpangan atau penyelewengan. Serta mamfaat juga dapat diperoleh dengan semakin meningkatkan kesejahteraan masyarakat dari anggaran yang dikeluarkan tersebut.

I.5.4.1. Program Pembangunan Sesuai Prioritas

Pada dasarnya tujuan dari pengawasan sendiri adalah menghindari kemungkinan terjadinya penyimpangan atau penyelewengan. Pengawasan digunakan untuk memastikan tujuan yang diharapkan dapat tercapai. Dalam hal ini melihat dari keputusan baik pada keputusan mengenai arah penggunaan anggaran publik.

Sebelum suatu peraturan disahkan menjadi peraturan maka langkah awalnya adalah dilakukan suatu musyawarah untuk membahas mengenai arah penggunaan anggaran tersebut selain menetapkan jumlah alokasi anggaran yang digunakan. Anggaran sendiri merupakan rencana tahunan pemerintah untuk kegiatan pembangunan selama satu tahun kedepan. Penggunaan anggaran publik tersebut haruslah sesuai dengan kebutuhan dari masyarakat. yang artinya program-program pembangunan yang akan dibiayai dari penggunaan anggaran tersebut harus benar-benar program yang dibutuhkan masyarakat sehingga hasil pelaksanaan dari program tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengeluaran uang publik tersebut bukanlah semata-mata untuk membiayai belanja rutin saja yang seringkali penggunaan anggaran hanya terpakai untuk belanja rutin/gaji dari birokrat dan kurang mementingkan program pembangunan.

I.5.4.2. Meminimalisasi Terjadinya Kebocoran

Korupsi atau kebocoran penggunaan anggaran Negara baik itu pada pemerintah pusat maupun daerah sangatlah memprihatinkan. Besarnya kebocoran anggaran Negara, tidak lepas dari pengelolaan yang tidak transparan, efisien dan akuntabel. Hal ini terlihat dari meningkatnya predikat laporan keuangan dengan

pengecualian dari Badan Pengawas Keuangan (BPK). Tercatat dari 87 kementerian atau lembaga (K/L) masih ada dua yang masih disclaimer, dan 18 K/L mendapat predikat Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Sementara dari 421 total pemda, 67 mendapat predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), 316 mendapat WDP, 6 mendapat predikat disclaimer dan 32 mendapat predikat tidak wajar dikutip dari *www.kompetisinews.com*, E-audit untuk deteksi dini kebocoran anggaran, Selasa 1 Januari 2013.

Maka dari itu peran pihak-pihak pengawas diperlukan untuk meminimalisasi kebocoran anggaran baik pusat maupun daerah terlebih penguatan peran pengawasan lembaga legislatif. Dengan efektifnya kinerja dari lembaga legislatif maka dapat mempengaruhi jumlah anggaran yang dianggarkan pada saat membahas mengenai RAPBN/RAPBD/RAPBDes. Dimana pada saat proses perumusan mengenai arah penggunaan anggaran lembaga legislatif yang terlibat dalam proses tersebut dapat lebih mencermati setiap aliran dana yang dikeluarkan untuk membiayai kegiatan pembangunan apakah anggaran yang dianggarkan pada taraf yang wajar atau berlebihan. Jika memang terbukti anggaran yang akan dianggarkan terlalu besar maka akan menciptakan pemborosan pada penggunaan uang publik.

Selain itu pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh legislatif pada saat pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari anggaran juga dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana semula sehingga pihak pelaksana kegiatan maupun penanggungjawab juga melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya dengan baik karena seluruh rangkaian kegiatan yang dilakukan diawasi oleh lembaga legislatif

yang dimana ditemukan suatu penyimpangan lembaga legislated dapat menyampaikan indikasi-indikasi tersebut kepada pihak yang berwajib baik itu BPK maupun polisi.

I.5.4.3. Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat

Jika semua anggaran sudah dikeluarkan secara cermat yang artinya tidak boros serta program-program pembangunan yang dibuat juga sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat maka langkah selanjutnya adalah melaksanakan anggaran tersebut sesuai dengan apa yang telah ditetapkan sebelumnya. jika dalam pelaksanaannya semua hal tersebut dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan maka hal tersebut akan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Tujuan dari pembentukan lembaga legislatif adalah sebagai suatu wadah untuk menjembatani kepentingan dari rakyat. untuk itu lembaga legislatif haruslah mempunyai komitmen yang tinggi untuk menjalankan ketiga fungsinya dengan baik dengan meningkatkan kinerjanya. Jika ketiga fungsinya berjalan dengan baik maka kegiatan penyelenggaraan pemerintahan pastinya akan dapat berjalan sebagaimana mestinya dan dapat menghindari dari adanya kemungkinan penyimpangan. Selain itu peraturan yang dikeluarkan juga dapat lebih memihak pada kepentingan rakyat serta dengan dioptimalkannya kinerja pengawasan yang dilakukan legislatif maka akan meningkatkan tanggungjawab dari pemerintah untuk lebih bertanggungjawab terhadap kegiatan penyelenggaraan maupun keputusan yang dikeluarkan karena ada lembaga legislatif yang selalu siap mengawasi setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah terlebih pada kegiatan pengelolaan keuangan publik.

I.6. Definisi Konsep

- I.6.1. Badan Permusyawaratan Desa adalah lembaga legislatif yang ada di desa sebagai wakil dari rakyat desa.
- I.6.2. Kinerja adalah tingkat pencapaian hasil kerja yang dilakukan individu, kelompok maupun organisasi dalam melaksanakan tugas-tugas yang menjadi tanggungjawabnya.
- I.6.3. Efektivitas adalah Suatu ukuran yang menunjukkan tingkat keberhasilan atau sesuatu yang menunjukkan hasil kerja yang baik.
- I.6.4. Efektivitas Kinerja Badan Permusyawaratan Desa adalah tingkat keberhasilan BPD dalam menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.
- I.6.5. Akuntabilitas Publik adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban, atau menjawab dan menerangkan segala aktivitas dan kegiatan yang dilakukan oleh agen pemerintah atau lembaga-lembaga publik yang diberikan mandate/kepercayaan kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.
- I.6.6. Pengelolaan Keuangan Desa adalah keseluruhan rangkaian kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, penatausahaan, pelaporan, pertanggung-jawaban dan pengawasan keuangan desa (ADD).
- I.6.7. Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Desa (ADD) adalah kewajiban Pemerintah Desa untuk memberikan pertanggungjawaban segala aktivitas dan kegiatan pengelolaan ADD yang meliputi perencanaan dan

penganggaran, pelaksanaan dan pertanggungjawaban ADD kepada masyarakat dan konstituen lainnya yang menjadi pemangku kepentingan (*stakeholder*).

1.7. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif yang digunakan untuk memberikan gambaran/pemahaman atas suatu fenomena sosial yang ada. Menurut Moleong (2001:3), penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya pelaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain, secara holistic dan dengan deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasan pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.

Menurut Sugiono (2008:9), metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat positivism, digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisa data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.

Moleong menjelaskan bahwa penelitian kualitatif merupakan penelitian yang didasarkan pada upaya membangun pandangan mereka yang diteliti dengan rinci, dibentuk dengan kata-kata, gambaran holistik dan rumit yang kemudian akan menghasilkan prosedur analisis yang tidak menggunakan prosedur analisis statistik dan cara kuantifikasi lainnya (Moleong, 2005: 6).

I.7.1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang penulis ambil dalam penelitian tentang efektivitas kinerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam meningkatkan akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) adalah penelitian evaluatif. Dengan menggunakan tipe evaluatif peneliti berusaha untuk menggambarkan data dan fakta yang didapatkan dilapangan yang kemudian dievaluasi dengan membandingkan suatu kejadian yang terjadi dilapangan serta mempertimbangkan hasil wawancara yang diperoleh. Dengan melakukan dengan penafsiran data dan analisa yang rasional.

Berdasarkan pengertian tipe penelitian tersebut, maka dalam penelitian ini peneliti hanya akan menggambarkan kinerja Badan Permusyawaratan Desa dalam meningkatkan akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana Desa di Desa Ringintunggal dengan melakukan evaluasi terhadap pengelolaan ADD Tahun 2013.

I.7.2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Desa Ringintunggal Kec. Gayam Kab. Bojonegoro. Adapun alasan yang melatarbelakangi pemilihan lokasi ini yaitu:

1. Desa Ringintunggal berada di kawasan ring 1 produksi minyak bumi Mobil Cepu Ltd. Banyuurip yang berhak mendapatkan Alokasi Dana Desa Proporsional (ADDP) berdasarkan Koefisien Variabel kawasan Kawasan Di Kabupaten Bojonegoro sebesar 10% sehingga dana ADD yang diterima relatif besar sehingga perlu dikelola secara optimal.

2. Jumlah Penerimaan ADD di Desa Ringintunggal berada pada posisi keempat yang mendapatkan ADD terbesar di Kecamatan Gayam.
3. Luas Wilayah di Desa Ringintunggal lebih sempit dibandingkan desa-desa yang mendapatkan ADD terbesar di kecamatan Gayam.

I.7.3. Teknik Pengumpulan Data

Sama halnya dengan penelitian kuantitatif, penelitian kualitatif juga membutuhkan data primer dan data sekunder. Dalam penelitian kualitatif, informasi dapat diperoleh dari data informasi yang berasal dari informasi yang berasal dari informan maupun dokumentasi yang ditemukan dilapangan, sedangkan data sekunder adalah data yang berasal dari dari dokumen-dokumen SPJ ADD maupun laporan-laporan penggunaan ADD Tahun 2013.

Teknik pengumpulan data yang dipilih meliputi: (Prastowo, 2011:30-31)

1.7.3.1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari objek penelitian, untuk data primer dikumpulkan dengan tiga cara yaitu:

1. Observasi

Metode ini dilakukan dengan pengamatan langsung dilapangan untuk memperoleh data yang benar dan akurat. Observasi ini berupa deskripsi yang factual, cermat dan terperinci mengenai keadaan lapangan, kegiatan manusia dan situasi sosial serta konteks dimana kegiatan-kegiatan itu terjadi.

2. Wawancara

Adalah salah satu dari sekian teknik pengumpulan data yang pelaksanaannya dapat dilakukan secara langsung dengan bertanya langsung kepada informan.

3. Dokumentasi

Merupakan teknik yang bisa digunakan dalam penelitian kualitatif. Dokumentasi merupakan pengumpulan-pengumpulan data berupa gambar-gambar, artikel, yang hasilnya dapat dijadikan bahan lampiran maupun data tambahan riset yang dibutuhkan.

1.7.3.2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dalam bentuk sudah jadi (tersedia) publikasi dan informasi yang dikeluarkan dari organisasi atau perusahaan, dan juga bisa diartikan sebagai sumber data diluar kata-kata dan tindakan yakni sumber tertulis. Lebih lanjut moleong menjelaskan bahwa data dilihat dari segi sumber tertulis dapat dibagi atas bersumber dari arsip, dokumen pribadi dan dokumen resmi. (Prastowo, 2011:33)

1.7.4. Teknik Penentuan Informan

Penentuan informan (Suyanto & Sutinah, 2005:171) dilakukan dengan ketentuan seberapa orang tersebut mengetahui, mendalami, dan menguasai data yang diperlukan. Dan dibutuhkannya informan yang cukup umur agar data yang diberikan valid sesuai kenyataan.

Dalam pemilihan informan, Spradley (dalam Sugiyono, 2008: 302) sampel sebagai informan sebaiknya memiliki kriteria sebagai berikut:

1. Mereka yang menguasai atau memahami sesuatu melalui proses akulturasi sehingga sesuatu itu bukan sekedar diketahui, tetapi juga dihayatinya.
2. Mereka yang tergolong masih sedang berkecimpung atau terlibat pada kegiatan yang tengah diteliti.
3. Mereka yang mempunyai waktu yang memadai untuk dimintai informasi.
4. Mereka yang tidak cenderung menyampaikan informasi hasil “kemasannya” sendiri.
5. Mereka yang pada mulanya tergolong cukup asing dengan peneliti sehingga lebih menggairahkan untuk dijadikan sebagai guru atau narasumber.

Penelitian ini menggunakan teknik penentuan informan yang dilakukan secara *purposive sampling*, di mana informan yang dipilih merupakan pihak yang dianggap paling mengetahui dan memahami tentang kerja BPD dalam mengawasi pengelolaan ADD. Setelah melalui pengamatan dan pendalam dokumen atau data-data terkait maka peneliti menetapkan informan yang akan diwawancarai.

Tabel I.5.

Daftar Informan

No	Nama	Umur	Jabatan
1	Pandil	49 Tahun	Kepala desa/ PJ TPD
2	Sucipto	42 Tahun	Sekretaris Desa/Ketua Timlak bidang pemerintahan
3	Yaji	43 Tahun	Kaur Keuangan/Bendahara Desa
4	M. Nurhadi	45 Tahun	Ketua RT 9 / Ketua Timlak bidang pemberdayaan masy
5	Fatkur Rohman	39 Tahun	Ketua BPD
6	Ansori	46 Tahun	Wakil Ketua BPD
7	M. Solichin AB	39 Tahun	Sekretaris Bpd
8	Subari	41 Tahun	Anggota BPD
9	M. Aminto	38 Tahun	Anggota Bpd
10	Pardi	44 Tahun	Ketua RW 4
11	Ngari	42 Tahun	Ketua RT 10
12	Budi Rahayu	23 Tahun	Ketua karang Taruna
13	Lemiwati	37 Tahun	Ketua PKK
14	Abdul Fattah	36 Tahun	Masyarakat
15	Sukardi	50 Tahun	Masyarakat

I.7.5. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Data yang digunakan dalam penelitian harus dipastikan keabsahannya agar mampu menyajikan informasi yang akurat dan dapat dipercaya, serta mampu memberikan gambaran yang cukup tentang fenomena yang diteliti. Yang dimaksud dengan keabsahan data menurut Moleong adalah bahwa setiap keadaan harus memenuhi beberapa hal berikut:

1. Mendemonstrasikan nilai yang benar.
2. Menyediakan dasar agar hal itu dapat diterapkan
3. Memperbolehkan keputusan luar yang dapat dibuat tentang konsistensi dari prosedurnya dan kenetralan dari temuan (Moleong, 2005: 320).

Menurut Moleong kategori utama dalam teknik keabsahan data antara lain *credibility* (kredibilitas atau kepercayaan), *transferability* (keteralihan), *dependability* (ketergantungan), *confirmability* (kepastian). *Credibility* diperoleh dengan melakukan observasi secara terus menerus untuk mendalami gejala dan fenomena secara lebih detail. *Transferability* atau keteralihan yaitu persamaan atau perbedaan suatu penelitian dengan tema yang sama jika dilakukan di tempat lain, maka hasil penelitian tersebut dengan sendirinya akan memunculkan perbandingan dalam konteks dimana penelitian ini dilaksanakan dengan konteks dimana penelitian itu diterapkan di tempat yang berbeda. *Dependability* atau ketergantungan merupakan kriteria yang digunakan peneliti untuk melihat apakah proses penelitian ini bermutu atau tidak serta untuk memastikan apakah penelitian dilaksanakan secara berhati-hati atau sering melakukan kesalahan dan kelalaian. Sedangkan *confirmability* atau kepastian dilakukan melalui proses diskusi dan sharing dengan kolega atau partner yang sering terlibat dalam pendampingan penelitian. Hal ini dilakukan untuk memenuhi kriteria keabsahan agar hasil penelitian dapat dijamin keabsahannya, asas kebenarannya, bersifat aplikatif dan konsisten (Moleong, 2005: 324-326).

Dalam penelitian ini, kriteria derajat kepercayaan pemeriksaan data dilakukan dengan teknik triangulasi. Moleong (2005:178) menjelaskan triangulasi diartikan sebagai teknik pemeriksaan keabsahan data yang memandang sesuatu yang lain di luar data yang diperoleh untuk keperluan pengecekan atau pembandingan data yang diperoleh dengan cara peneliti mengumpulkan data dari berbagai sumber yang berbeda mengenai permasalahan yang dikaji untuk

kemudian dibandingkan. Triangulasi dibagi menjadi tiga, yaitu *triangulasi sumber data*, *triangulasi metode*, dan *triangulasi teori*.

Teknik pemeriksaan keabsahan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah triangulasi sumber data. Menurut Moleong triangulasi sumber data adalah mengecek kembali dan membandingkan derajat suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda yang dilakukan dengan:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara.
2. Membandingkan apa yang dikatakan dengan informan atau responden dengan data hasil wawancara.
3. Membandingkan keadaan dalam perspektif seseorang dengan pandangan orang lain (Moleong, 2005: 179).

I.7.8. Teknik Analisis Data

Analisis data kualitatif adalah serangkaian proses yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya sehingga dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan polanya, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain (Bogdan dan Biklen dalam Moleong, 2005: 248).

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis model interaktif yang dipopulerkan oleh Miles dan Huberman (dalam Sugiyono, 2007: 91), analisis akan dilakukan secara terus menerus sampai pada data jenuh, yaitu ketika tidak diperolehnya lagi data/ informasi baru.

Ada 3 aktifitas utama yang dilakukan dalam teknik analisis ini, yaitu:

1. Reduksi data (*data reduction*)

Yaitu proses pemilihan, pemilahan, pemusatan perhatian, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan tertulis di lapangan, yang bertujuan untuk menyederhanakan data agar lebih mudah dipahami dan proses ini dilakukan secara terus-menerus selama penelitian berlangsung.

2. Penyajian Data (*data display*)

Yaitu suatu proses penyusunan sekumpulan data dan informasi yang sudah tereduksi, yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan. Penyajian data dilakukan untuk mempermudah penelitian dalam melihat gambaran secara keseluruhan.

3. Verifikasi dan Penarikan Kesimpulan (*Verification and Conclusion drawing*)

Yaitu suatu tahap kegiatan dari konfigurasi yang utuh selama penelitian berlangsung, dari data-data serta informasi yang dikumpulkan tersebut kemudian dianalisis untuk dapat ditarik suatu kesimpulan. Setiap kesimpulan akan diverifikasi selama penelitian berlangsung dan juga melibatkan interpretasi peneliti sehingga kesimpulan yang didapatkan merupakan jawaban peneliti atas rumusan masalah penelitian.