

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Landasan Teori**

##### **2.1.1. Prinsip-prinsip Akuntabilitas publik di Indonesia**

Dalam pelaksanaan akuntabilitas dalam lingkungan pemerintah, perlu memperhatikan prinsip-prinsip akuntabilitas, seperti dikutip LAN (Lembaga Administrasi Negara) dan BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan) yaitu sebagai berikut :

1. Harus ada komitmen dari pimpinan dan staff instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel.
2. Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.
4. Harus berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh.
5. Harus jujur, objektif, transparan dan inovatif sebagai katalisator/tolok ukur perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk pemutakhiran metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

Manajemen suatu organisasi dapat dikatakan sudah akuntabel apabila dalam pelaksanaan kegiatannya telah :

1. Menentukan tujuan (goal) yang tepat.

2. Mengembangkan standar yang dibutuhkan untuk pencapaian tujuan (goal) tersebut.
3. Secara efektif mempromosikan penerapan pemakaian standar.
4. Mengembangkan standar operasi secara ekonomi dan efisien.
5. Tujuan merupakan sesuatu yang ingin dicapai dalam suatu kerangka waktu (time frame) tertentu dalam upaya untuk menentukan tercapai atau tidak tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, perlu dibuat suatu standar mengenai tingkat pencapaian yang dikehendaki. Ini berarti diperlukan suatu tolak ukur untuk menentukan sejauh mana kegiatan yang dilaksanakan telah mencapai tujuan yang ditetapkan sejak awal.

### **2.1.2. Konsep Pusat Pertanggungjawaban di Organisasi Sektor Publik**

Dalam organisasi perusahaan, pengambilan keputusan dibagi menjadi dua macam yaitu: pengambilan keputusan secara tersentralisasi dan pengambilan keputusan secara terdesentralisasi (Hansen dan Mowen, 2007). Sentralisasi dan desentralisasi merujuk pada struktur organisasi dan khususnya seberapa rendah keputusan struktur organisasi dibuat. Semakin mandiri manajer, semakin terdesentralisasi struktur organisasi tersebut (dalam hal ini adalah organisasi perusahaan) (Hirsch, 1994). Model organisasi terdesentralisasi memiliki beberapa kelebihan seperti yang diungkapkan oleh Hansen dan Mowen (2007) yaitu untuk mengumpulkan dan menggunakan informasi lokal, memfokuskan manajemen pusat (puncak), melatih dan

memotivasi para manajer, dan meningkatkan daya saing. Serta Hirsch (1994) menambahkan bahwa desentralisasi dapat untuk meningkatkan kemampuan mengevaluasi segmen. Begitu juga dalam organisasi pemerintahan, seiring dengan era otonomi daerah dan desentralisasi, maka akan memengaruhi struktur organisasi beserta fungsi dan kewenangan unit organisasi di dalamnya.

Konsep pusat pertanggungjawaban merupakan wujud dari model pengambilan keputusan secara terdesentralisasi. Organisasi yang dibagi ke dalam pusat-pusat pertanggungjawaban akan memengaruhi sistem akuntansi yang diterapkan. Sistem akuntansi pertanggungjawaban adalah sistem yang mengukur berbagai hasil yang dicapai setiap pusat pertanggungjawaban menurut informasi yang dibutuhkan para manajer untuk mengoperasikan pusat pertanggungjawaban mereka. Secara garis besar pusat pertanggungjawaban pada organisasi sektor publik dibedakan menjadi empat oleh Mardiasmo (2009) adalah sebagai berikut.

1. Pusat biaya (*expense center*)
2. Pusat pendapatan (*revenue center*)
3. Pusat laba (*profit center*)
4. Pusat investasi (*investment center*)

Sedangkan menurut literatur akuntansi manajemen seperti Hansen dan Mowen (2007) dan Hilton (2008) menambahkan satu pusat pertanggungjawaban lagi, selain empat pusat pertanggungjawaban diatas, yaitu pusat beban terbatas (*discretionary expense center*).

### 2.1.3. Pusat Pertanggungjawaban Sebagai Basis Pengembangan Pengukuran Kinerja

Aturan pengendalian, atau prinsip-prinsip, akan dapat terbagi ke dalam dua tingkatan : aturan operasi dan aturan pelaksanaan. Aturan operasi menyampaikan apa yang harus dilakukan, dan aturan pelaksanaan menetapkan konsekuensi bagi seorang pengambil keputusan jika tidak mengikuti aturan operasi. Pada masing-masing dari empat (atau lima) tipe pusat-pusat pertanggungjawaban, manajer-manajer pusat memiliki kebijaksanaan dalam memilih dan mengimplementasikan tindakan-tindakan.

Pusat pertanggungjawaban merupakan alat yang sangat vital untuk pelaksanaan dan pengendalian anggaran. Untuk mengarahkan keputusan manajer dan mengevaluasi kinerja manajer dan pusat-pusatnya, kita membutuhkan sebuah pengukuran kinerja. Oleh karena itu, pusat pertanggungjawaban merupakan basis pengukuran kinerja, yaitu membandingkan antara apa yang telah dicapai oleh unit organisasi dengan anggaran yang telah ditetapkan. Ada dua alasan mengapa manajer perlu menerapkan pengukuran kinerja pada unit kerja (desentralisasi) yaitu terkait dengan kesesuaian tujuan dan masalah eksternal.

Pemerintah Indonesia dalam pengelolaan dana desa sebagai pelaksanaan pengelolaan keuangan desa merujuk kepada konsep pertanggungjawaban trisakti : (1) berdaulat dalam politik, (2) berdikari di bidang ekonomi, (3) berkepribadian dalam kebudayaan. Hadirnya *Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa* menjadi pedoman untuk konsep pusat pertanggungjawaban di Desa Mindahan saat ini.

### **Masalah Kesesuaian Tujuan**

Masalah mendasar yang muncul dikarenakan, tidak seperti keadaan pada ilmu fisika, pengukuran pada ilmu sosial dan manajemen mengubah peristiwa dan pengamatan. Penukaran dipilih untuk mengevaluasi kinerja untuk mendapatkan nilai dan pentingnya sebuah fakta yang diperhatikan. Permasalahan kedua meningkat karena pengukuran kinerja didasarkan pada pencapaian internal pada kesempatan eksternal. Unit merasa telah memiliki kinerja yang baik karena melebihi tahun lalu atau pengukuran anggaran. Keterbatasan ketiga dari pengukuran kinerja tunggal terjadi ketika konsekuensi ekonomi dari aktivitas sekarang diabaikan. Hilton (2008) menjelaskan bahwa hasil dari kesesuaian tujuan adalah ketika manajer subunit membantu organisasi dalam memenuhi tujuannya sesuai dengan yang ditetapkan oleh manajer puncak. Dalam konteks organisasi pemerintahan di Indonesia, yang menerapkan penganggaran berbasis kinerja, pengukuran kinerja mutlak diperlukan. Pengukuran kinerja dalam organisasi sektor publik dilakukan untuk mengukur *value for money* (3E) program dan kegiatan, yaitu: ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Tanpa adanya ukuran kinerja akan sulit untuk mengidentifikasi apakah suatu program atau kegiatan dinyatakan berhasil atau gagal, atau dengan kata lain sesuai atau tidak sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

### **Masalah Eksternalitas**

Interaksi antar-unit organisasi mengenalkan permasalahan ketika unit lokal berfokus pada pengukuran kinerja individu. Ketika interaksi ada, tindakan unit individu memengaruhi tidak hanya mengukur kinerjanya sendiri tetapi juga mengukur unit yang lain. Kinerja unit desentralisasi yang lain juga

memengaruhi pengukuran kinerja dari sebuah unit individu. Penerapan BSC dapat menjadi cara untuk menilai pengukuran kinerja, karena BSC memiliki pengukuran kinerja keuangan dan nonkeuangan, yang sesuai dengan karakteristik organisasi sektor publik. Pada organisasi perusahaan (bisnis), pengukuran kinerja nonkeuangan diterapkan untuk mendukung kinerja keuangan, karena tujuan organisasinya adalah untuk mencapai laba yang berkelanjutan. Sedangkan, pada organisasi sektor publik yang bertujuan untuk menyediakan pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, pengukuran kinerja nonkeuangan, seperti pengukuran pelanggan (masyarakat) menjadi yang utama dibanding pengukuran kinerja keuangan. Oleh karena itu, penerapan pengukuran kinerja menjadi sangat penting bagi organisasi sektor publik karena tingginya ketergantungan organisasi sektor publik kepada *oversight body* (lembaga pengawasan) yang mengakibatkan tingginya ketidakpastian lingkungan yang dihadapi, serta banyak dan bervariasi pihak yang berkepentingan, dan sasaran organisasi yang samar (Untoro, 2010).



#### **2.1.4. Implementasi Pusat Pertanggungjawaban di Organisasi Pemerintahan**

Menurut Mardiasmo (2009) pusat pertanggungjawaban diorganisasi sektor publik di bagi menjadi 4 yaitu,

##### **1. Pusat Biaya**

Hampir sebagian besar unit organisasi dalam organisasi pemerintahan merupakan pusat biaya, karena memang tujuan utama organisasi sektor publik adalah pelayanan publik. Ukuran kinerja yang digunakan untuk menilai unit organisasi sebagai pusat biaya adalah seberapa besar input yang digunakan oleh unit organisasi tersebut untuk mencapai atau menghasilkan output tertentu pula baik berupa fisik maupun nonfisik, tanpa memperhitungkan tingkat pengembalian secara finansialnya. Pada pusat biaya efisiensi dapat ditentukan dengan membandingkan antara input yang digunakan dengan output yang dihasilkan atau dengan standar biaya yang telah ditetapkan. Sedangkan efektifitas unit organisasi dapat ditentukan dengan misalnya, mengukur tingkat keterjangkauan, kualitas dan kapuasan public dari output yang telah dihasilkan tersebut dengan metode survei.

##### **2. Pusat Pendapatan**

Pada organisasi sector public, unit organisasi yang berfungsi sebagai pusat pendapatan adalah unit organisasi yang tujuan utamanya adalah memungut dan menghasilkan pendapatan. Meskipun demikian, bukan berarti tidak ada input yang digunakan (biaya), namun semua sumber daya yang digunakan ( misalnya adalah anggaran) digunakan dalam rangka untuk melaksanakan pemungutan, ekstensifikasi dan intensifikasi pendapatan. Pada organisasi pemerintah pusat, unit organisasi yang berfungsi sebagai pusat pendapatan adalah

kementrian keuangan, terutama untuk dirjen pajak,dan dirjen Bea dan Cukai.

### 3. Pusat Laba

Yaitu organisasi yang berfungsi menghasilkan laba untuk membantu meningkatkan pendapatan daerah untuk menjalankan pelayanan public. kinerja manajer dinilai berdasarkan laba yang dihasilkan. Biasanya unit organisasi ini adalah unit bisnis milik pemerintah atau sebagian usahanya dimiliki pemerintah atau sebagian sahamnya dimiliki oleh pemerintah. Pada unit orgnaisasi ini, proses pembiayaaanya tunduk pada aturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan keuangan Negara atau daerah, sedangkan operasionalnya organisasi bisnis.

### 4. Pusat investasi

Yaitu pusat pertanggungjawaban yang presentasi manajernya dinilai berdasarkan laba yang dihasilkan dikaitkan dengan investasi yang ditanamkan pada pusat pertanggungjawaban yang dipimpinnya. Menurut Hartono (2009) investasi adalah pengorbanan konsumsi pada masa saat ini untuk memperoleh manfaat di masa mendatang. Dilihat dari segi manfaat yang akan diperoleh, investasi yang dilakukan oleh organisasi sector public tidak harus langsung menghasilkan imbalan keuangan (return), tetapi dapat juga bersifat tidak langsung yaitu apabila keputusan investasinya ddapat meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan public dan kesejahteraan masyarakat sekitar sehingga nantinya akan meningkatkan kapasitas anggaran pemda.

Sedangkan Literature Akuntansi Manajemen Kontenporer membagi pusat pertanggungjawaban menjadi 5, juga ada pusat beban terbatas.

### 5. Pusat beban terbatas



Pusat beban terbatas (discretionary expence center ) merupakan unit yang menghasilkan output yang tidak dapat diukur secara finansial atau bagi, unit yang tidak ada hubungan yang kuat antara pemakaian sumber (input) dan hasil yang dicapai (output).



## 2.2. Penelitian Terdahulu

NO.	REFERENSI	ALAT ANALISIS	OBJEK	HASIL PENELITIAN
1	Akuntabilitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Garon Kecamatan Kawedanan Kabupaten Magetan Pengarang : Pipit Juliana, Purweni widhianningrum	Metode penelitian kualitatif deskriptif dengan wawancara dan dokumentasi	Desa Garon Kecamatan Wedanan Kabupaten Magetan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Akuntabilitas hukum dan kejujuran</li> <li>2. Akuntabilitas manajerial</li> <li>3. Akuntabilitas program</li> <li>4. Akuntabilitas kebijakan</li> <li>5. Akuntabilitas finansial</li> </ol>
2	Akuntabilitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) di Desa-Desa Kecamatan Rogojampi Kabupaten Banyuwangi Pengarang : Siti Ainul Wida, Djoko Supatmoko, Taufik Kurrohman.	Metode penelitian kualitatif dengan observasi, wawancara dan dokumentasi	Desa-Desa Kecamatan Rogojampi Kabupaten Banyuwangi	Akuntabilitas pengelolaan ADD di Desa-Desa Kecamatan Rogojampi Kabupaten Banyuwangi telah diterapkan dengan baik

3	Akuntabilitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kabupaten Jember	Metode penelitian kualitatif deskriptif dengan wawancara	Kabupaten Jember	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perencanaan program ADD di 10 Desa se Kecamatan Umbulsari secara bertahap telah melaksanakan konsep pembangunan partisipatif</li> <li>2. Pelaksanaan program ADD di Kecamatan Umbulsari telah menerapkan prinsip partisipatif, responsif dan transparan</li> <li>3. Pertanggungjawaban program ADD di Kecamatan Umbulsari secara teknis maupun pertanggungjawaban sudah cukup baik</li> <li>4. Program ADD merupakan konsep ideal pemerintah Kabupaten Jember dalam rangka mempercepat pembangunan Desa, mendapat respon yang positif dari masyarakat.</li> </ol>
---	---	--	------------------	---

4	Akuntabilitas Finansial dalam Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kantor Desa Perangkat Selatan Kecamatan Marangkayu Kabupaten Kutai Kartanegara	Metode penelitian deskriptif kualitatif	Kantor Desa Perangkat Selatan Kecamatan Marangkayu Kabupaten Kutai Kartanegara	Hasil penelitian menunjukkan bahwa akuntabilitas finansial dalam pengelolaan ADD mulai dari pelaksanaan sampai dengan pencapaian hasilnya dapat dipertanggungjawabkan didepan seluruh pihak Pemerintah Desa, namun belum dapat dipertanggungjawabkan kepada seluruh masyarakat Desa.
5	Akuntabilitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa di Kecamatan Pamarukan Kabupaten Situbondo Tahun 2014	Metode penelitian deskriptif kuantitatif	Kecamatan Pamarukan Kabupaten Situbondo Tahun 2014	Sistem akuntabilitas perencanaan dan pelaksanaan telah menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Sedangkan pertanggungjawaban Alokasi Dana Desa (ADD) baik secara teknis maupun administrasi sudah baik, namun harus tetap mendapat atau diberikan bimbingan dari pemerintah kecamatan.

### 2.3. Kerangka Pemikiran Teoritis

UU (undang-undang) RI No. 6 Tahun 2014 tentang desa (selanjutnya disebut undang-undang desa) yang menjelaskan bahwa desa merupakan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya kewenangan yang diberikan ke pemerintahan desa, maka diharapkan desa dapat berkembang menjadi suatu wilayah yang maju, mandiri dan demokratis.

Peraturan Menteri dalam negeri No. 113 Tahun 2014 tentang pengelolaan keuangan desa. Pengelolaan dana desa dimaksud dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban. Semua proses pengelolaan dana desa harus didasari asas transparansi, akuntabel, dan partisipatif. Dalam pengelolaan dana desa, dituntut adanya suatu aspek tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dimana salah satu pilarnya adalah akuntabilitas.

Peraturan Bupati Jepara Nomor 37 Tahun 2015 tentang pedoman pengelolaan keuangan desa (berita daerah Kabupaten Jepara tahun 2015 Nomor 37). Berisi pedoman tatacara pengelolaan keuangan desa agar dalam pengelolaannya sesuai dengan peraturan dan kriteria yg telah ditentukan.

Terdapat perbedaan antara DD (Dana Desa) dengan ADD (Alokasi Dana Desa) yaitu Dana Desa (DD) merupakan kewajiban pemerintah pusat untuk mengalokasikan anggaran transfer ke Desa di dalam APBN sebagai wujud pengakuan dan

penghargaan Negara kepada Desa. Prioritas penggunaan DD diatur melalui Peraturan Menteri Desa, pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi Republik Indonesia. Sedangkan Alokasi Dana Desa (ADD) adalah kewajiban pemerintah Kabupaten/ Kota untuk mengalokasikan anggaran untuk Desa yang diambilkan dari Dana Bagi Hasil (DBH) dan Dana Alokasi Umum (DAU) yang merupakan bagian dari dana perimbangan. Besaran ADD masing-masing Kabupaten setiap tahun adalah sepuluh persen (10%) dari DBH dan DAU yang dialokasikan dalam APBD Kabupaten/Kota. Pengalokasian setiap desa dan tata cara penggunaan ADD diatur melalui Peraturan Bupati/ Walikota yang ditetapkan ssetiap tahun.

Penelitian kali ini akan membahas tentang bagaimana implementasi penerapan prinsip-prinsip akuntabilitas publik dalam pengelolaan DD (Dana Desa) di Desa Mindahan Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara.

