

Akuntabilitas Administrasi Keuangan Program Alokasi Dana Desa (ADD)

PAULUS ISRAWAN SETYOKO

Program Studi Magister Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Jenderal Soedirman
Jalan Kampus No.1, Grendeng Purwokerto Jawa Tengah, 53122
Telp. 0281-641419 Fax. 0281-641418

Abstract: Village Allocation Funds (VAF) is a kind of development program aimed at increasing community participation and empowerment, as well as quality of rural development. It is allocated to the villages by the central government in the form of block grants, so that it can be used by rural people according to their needs and local potentials. As a part of the state financial system, the use of VAF budget must be conducted in accordance with state financial. As a consequences, village governments must be accountable both vertically and horizontally in managing VAF. This research aims to find out the accountability of financial administration VAF program. This study used qualitative method, namely case study. Samples were taken by purposive sampling in combined with snow-ball sampling technique. The results showed most of the village government in Purbalingga have failed in building the accountability of financial administration VAF program, both vertical and horizontal accountability. Failure to achieve financial accountability is caused by the low administrative capacity of rural government officers and the absence of strong sanctions against late of financial reporting.

Keyword: *Administrative capacity, financial reporting, sanctions, vertical and horizontal accountability.*

Isu penting dalam pengelolaan keuangan negara saat ini adalah bagaimana mewujudkan akuntabilitas dan menumbuhkan kepercayaan publik terhadap kinerja keuangan pemerintah (Dubnick, 2003: 407; Armstrong, 2005: 5; Stanley *et al.*, 2008: 411 – 412; Kloby, 2009: 367). Akuntabilitas menunjuk kepada mekanisme yang diberikan kepada pejabat publik untuk dapat menjelaskan dan memastikan bahwa mereka telah bertindak dengan benar, berperilaku etis, serta bertanggungjawab atas kinerjanya (Scott 2000: 40; Romzek & Ingraham, 2000: 240 – 241; Mulgan 2003: 9; Bovens, 2007: 450).

Pada era demokrasi, di mana masyarakat selalu menuntut pemerintahan yang bersih, bertanggungjawab, dan transparan, kebutuhan terhadap akuntabilitas keuangan pemerintah semakin tinggi (Hupe & Hill, 2007: 22; Brusca & Montesinos, 2006: 205; Koppell, 2005: 95). Tuntutan ini diarahkan pada semua tingkatan pemerintahan, mulai dari pemerintah pusat hingga pemerintah desa. Peme-

rintah desa saat ini mengelola dana yang bersumber dari APBN, yaitu Alokasi Dana Desa (ADD). Melalui program ADD, pemerintah menyediakan *block grant*, guna membiayai kegiatan pembangunan desa. Pendanaan model *block grant* bertujuan untuk melatih masyarakat mengelola keuangan dan menyusun kegiatan sesuai dengan kebutuhan, masalah, dan kondisi lokal (Collins & Gerber, 2008: 1129 -1130). Pemerintah Kabupaten Purbalingga Provinsi Jawa Tengah, pada tahun anggaran 2007 telah mengalokasikan dana ADD sebesar Rp 17.861.126.000,00, tahun 2008 sebesar Rp 21.113.091.000,00, dan tahun 2009 sebesar Rp 22.233.627.000,00, yang dibagikan kepada 224 desa yang tersebar di 18 kecamatan (Bapermas Kabupaten Purbalingga, 2009).

Pasal 18 Permendagri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa menyebutkan bahwa ADD merupakan bagian dari anggaran pendapatan dan belanja negara

(APBN) yang kemudian diserahkan kepada daerah (APBD). Oleh karenanya, dana ADD merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pengelolaan keuangan negara. Sebagai bagian dari sistem keuangan negara, sistem dan mekanisme pengelolaan ADD juga diatur sesuai peraturan keuangan negara, dengan berpedoman pada ketentuan-ketentuan: (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, (3) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, (4) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, dan (5) Permendagri No. 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.

Ketentuan penting yang harus dipatuhi oleh setiap desa penerima ADD adalah memasukkan dana ADD tersebut ke dalam anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDes). Ini dimaksudkan agar pertanggungjawaban dana ADD menyatu dengan pertanggungjawaban APBDes. Melalui mekanisme ini pertanggungjawaban keuangan ADD dapat terjamin, karena APBDes ditetapkan dengan peraturan desa (Perdes) dan wajib dipertanggungjawabkan setiap akhir tahun anggaran sesuai ketentuan pengelolaan keuangan negara.

Namun demikian, meskipun tuntutan terhadap akuntabilitas administrasi keuangan semakin tinggi, berbagai studi menunjukkan banyak organisasi pemerintah tidak mampu mewujudkan akuntabilitas administrasi keuangan ini. Studi yang dilakukan Bovens (2007: 447), Dixon *et al.* (2006: 415), Lodhia & Burritt (2004: 355) terhadap praktek akuntabilitas keuangan sektor publik menyimpulkan bahwa meskipun mekanisme akuntabilitas telah dibangun dengan baik, namun mekanisme tersebut sering tidak dipatuhi oleh pelaksana program. Dalam pandangan Bovens (2007: 447 - 448) fenomena ini disebut sebagai defisit akuntabilitas. Yaitu kondisi terjadinya disfungsi berbagai mekanisme akuntabilitas yang telah ditetapkan, yang selanjutnya berakibat pada rendahnya legitimasi pemerintah di mata publik.

Menurut Mulgan (2003: 74), defisit akuntabilitas di era desentralisasi saat ini semakin mengkhawatirkan ketika semakin banyak organisasi publik

di tingkat lokal diberikan otonomi untuk mengelola anggaran. Ditemukan banyak kasus kegagalan akuntabilitas keuangan organisasi pemerintah di tingkat bawah, ketika mereka diberikan kewenangan untuk mengelola anggaran.

Mencermati persoalan defisit akuntabilitas dan pengelolaan ADD, penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi praktik akuntabilitas administrasi keuangan ADD di Kabupaten Purbalingga. Untuk menilai praktik akuntabilitas administrasi keuangan ADD, penelitian ini menggunakan kriteria akuntabilitas berdasarkan kewajibannya, yaitu akuntabilitas vertikal dan horizontal, seperti yang dikemukakan oleh Dixon *et al.* (2006: 408 – 410), Bovens (2007: 459 - 461), Schillemans (2008: 179 – 180). Akuntabilitas vertikal mengacu pada pertanggungjawaban kepada otoritas di tingkat yang lebih tinggi atau pemberi tugas, yaitu pemerintah desa kepada pemerintah kabupaten. Sedangkan akuntabilitas horizontal merupakan pertanggungjawaban pemerintah desa kepada masyarakatnya. Konsep akuntabilitas horizontal ini sama dengan *downward accountability* (Verschuere *et al.*, 2006:268-300), *citizen accountability* (Paul, 1992:1047-1060), dan *societal accountability* (Smulovitz & Peruzzotti, 2000:147-158). Akuntabilitas administrasi keuangan program ADD secara keseluruhan akan terbentuk apabila kedua dimensi tersebut terpenuhi. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu pemerintah desa dan kabupaten dalam menjamin sistem dan mekanisme akuntabilitas keuangan program ADD, guna mewujudkan kepercayaan publik dalam pengelolaan keuangan di tingkat desa.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan pendekatan studi kasus. Cresswell (2009: 1) menyatakan bahwa penelitian kualitatif merupakan proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial atau masalah manusia berdasarkan pada penciptaan gambaran holistik lengkap yang dibentuk dengan kata-kata, melaporkan pandangan informan secara rinci dan disusun dalam sebuah latar alamiah. Melalui pendekatan kritis, penelitian ini menganalisis fenomena sosial yang ada dalam masyarakat, guna menghasilkan pemecahan masalah sosial

tersebut. Studi ini membatasi fokus pada akuntabilitas administrasi keuangan program ADD, maka pendekatan studi kasus (*case study*) cocok digunakan agar diperoleh deskripsi mendalam mengenai fokus tersebut.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Purbalingga Provinsi Jawa Tengah selama enam bulan, yaitu pada bulan Januari sampai dengan bulan Juni tahun 2010. Secara khusus, penelitian ini dilaksanakan di desa-desa yang mengalami keterlambatan dalam penyerahan laporan administrasi keuangan ADD, yang pada akhir tahun 2009 berjumlah 198 desa. Penelitian ini memilih lima desa yang mengalami keterlambatan dalam pelaporan keuangan ADD, yaitu Desa Langgar, Desa Karanggedang, Desa Selakambang, Desa Cipaku, dan Desa Gunungwuled. Sebagai sebuah penelitian kualitatif, penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling* dan *snow-ball sampling* dalam penentuan sampel penelitian. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dengan informan-informan kunci yang diseleksi secara *purposive*, seperti kepala desa, tim pelaksana ADD, anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan tokoh masyarakat. Proses identifikasi informan selanjutnya didasarkan pada rekomendasi oleh informan kunci, sehingga diperoleh data yang akurat dan dapat dipercaya. Data dianalisis dengan model interaktif yang mencakup kegiatan pengumpulan data, tampilan data, verifikasi data, penarikan kesimpulan, hingga bisa kembali lagi pada pengumpulan data jika informasi yang dibutuhkan belum memadai.

HASIL

Program ADD merupakan salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan kualitas pembangunan di perdesaan, yang dibiayai melalui dana alokasi umum (DAU). Program ADD bertujuan untuk (1) Meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa dalam melaksanakan pelayanan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sesuai dengan kewenangan desa; (2) Meningkatkan kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan secara partisipatif sesuai dengan potensi desa; (3) Meningkatkan pemerataan pen-

dapatan, kesempatan bekerja, dan kesempatan berusaha bagi masyarakat desa; serta (4) Mendorong peningkatan swadaya gotong royong masyarakat.

Pelaksanaan program ADD di Kabupaten Purbalingga dimulai ketika pemerintah Kabupaten Purbalingga telah menerima DAU dari pemerintah pusat. Alokasi besaran anggaran ADD ditetapkan dalam peraturan bupati tentang pedoman umum ADD. Setelah desa mengetahui jumlah anggaran yang diterima dari program ADD, selanjutnya pemerintah desa memasukkan anggaran ADD tersebut ke dalam APBDes, untuk disahkan dan dibuat peraturan desa tentang APBDes. Setelah penetapan APBDes, pelaksanaan kegiatan program ADD di tingkat desa dimulai.

Penanggungjawab kegiatan dan penggunaan dana ADD adalah Kepala Desa. Dalam pelaksanaannya, Kepala Desa dibantu oleh Tim Pelaksana Desa (TPD) yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa, yang terdiri dari: (1) Kepala Desa selaku Ketua, (2) Sekretaris Desa selaku Sekretaris, (3) Bendahara Desa selaku Bendahara, (4) Kasi Pembangunan Desa selaku Anggota, dan (5) Unsur masyarakat sebanyak 1 (satu) orang selaku Anggota.

Proses pelaksanaan program ADD di tingkat desa terdiri dari tiga tahapan, yaitu tahap persiapan, tahap pelaksanaan, dan tahap pengendalian. Pada tahap persiapan berisi kegiatan sosialisasi program oleh Tim ADD tingkat kabupaten kepada pemerintah desa, musyawarah desa I untuk menemukan permasalahan pembangunan yang ada di tingkat desa, pelatihan Tim Pelaksana Desa (TPD), musyawarah desa II untuk menyusun rencana kegiatan program ADD, penyusunan daftar urut rencana kegiatan (DURK), pengesahan daftar isian kegiatan (DIK), dan pengajuan surat perintah pembayaran (SPP) tahap I.

Tahap pelaksanaan kegiatan terdiri dari pencairan dan penyaluran dana tahap I, pelaksanaan kegiatan, penyusunan SPJ tahap I, pengajuan SPP tahap II, pencairan dan penyaluran SPP tahap II, penyusunan SPJ tahap II, pengukuran fisik kegiatan, musyawarah desa III untuk menilai hasil kegiatan, penyusunan laporan, penyampaian SPJ tahap II, dan laporan akhir kepada pemerintah kabupaten. Sedang pada tahap pengendalian terdiri dari kegiatan

pemantauan, evaluasi, dan pelaporan hasil kegiatan, yang dilakukan oleh tim di tingkat kabupaten.

Berbagai tahapan kegiatan yang disusun secara rinci tersebut, menurut Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat (Bapermas) Kabupaten Purbalingga dimaksudkan sebagai pedoman dan upaya mempermudah pelaksanaan dan pelaporan program ADD. Apabila keseluruhan tahapan, prosedur, dan kegiatan yang telah disusun dapat dilaksanakan dengan baik, maka tidak ada lagi hambatan dalam pelaksanaan program ADD.

Akuntabilitas Vertikal

Meskipun pemerintah Kabupaten Purbalingga telah memberikan pelatihan pengelolaan dan penyusunan laporan keuangan program ADD kepada Tim Pelaksana Desa (TPD), berdasarkan catatan Bapermas Kabupaten Purbalingga, banyak desa yang tidak mampu menyerahkan laporan keuangan sesuai ketentuan yang telah ditetapkan. Dari 224 desa yang mendapatkan program ADD tahun 2007, hanya 34 desa (15,17 persen) yang dapat menyerahkan dokumen laporan keuangan tepat waktu. Sedangkan 130 desa (58,03 persen) mengalami keterlambatan. Lebih memprihatinkan lagi terdapat 60 desa (26,79 persen) yang menyerahkan dokumen laporan keuangan setelah tahun anggaran 2007 berakhir. Bahkan sampai dengan bulan Januari 2008 ada beberapa desa yang belum mencairkan dana ADD tahap kedua, karena belum menyerahkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran tahap pertama.

Pada pelaksanaan ADD tahun anggaran 2008, sampai dengan akhir bulan Januari 2009, sebanyak 34 desa (15,17 persen) belum menyerahkan dokumen laporan keuangan. Pada tahun anggaran 2009, sebanyak 198 (88,84 %) desa tidak mampu melaksanakan kewajiban pelaporan keuangan SPJ tahap I secara tepat waktu kepada pemerintah kabupaten. Bahkan sampai dengan awal tahun 2010, sebanyak 102 (45,54 %) desa belum menyelesaikan laporan tahap I maupun tahap II. Keterlambatan pelaporan keuangan ini menunjukkan akuntabilitas vertikal pemerintah desa belum terwujud.

Sesuai dengan Peraturan Bupati Purbalingga Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pedoman Umum Alokasi Dana Desa (ADD) Kabupaten Purbalingga

Tahun 2007, Peraturan Bupati Purbalingga Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Alokasi Dana Desa (ADD) Kabupaten Purbalingga Tahun 2008, dan Peraturan Bupati Purbalingga Nomor 14 Tahun 2009 tentang Pedoman Umum Alokasi Dana Desa (ADD) Kabupaten Purbalingga Tahun 2009, ditegaskan bahwa untuk pencairan dana kegiatan program ADD tahap II setiap desa wajib menyerahkan secara lengkap laporan pertanggungjawaban penggunaan dana ADD tahap I. Tanpa menyerahkan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana ADD tahap I ini, desa tidak dapat mengajukan SPP dan pencairan dana tahap II. Ketentuan ini dimaksudkan sebagai "hukuman" bagi desa-desa yang tidak dapat menyelesaikan kewajibannya dengan tepat waktu, serta sebagai jaminan bahwa desa telah menyelesaikan laporan keuangan tahap I.

Upaya pemerintah Kabupaten Purbalingga menetapkan SPJ laporan keuangan ADD tahap I sebagai syarat utama untuk pencairan anggaran ADD tahap II dimaksudkan guna menjamin akuntabilitas vertikal pelaksanaan program ADD. SPJ tahap I merupakan sarana bagi pemerintah kabupaten dalam menilai pelaksanaan program ADD. Di samping itu bagi desa, ketersediaan SPJ tahap I dapat digunakan sebagai bukti kepada pemerintah kabupaten bahwa desa telah melaksanakan pekerjaan yang didanai ADD dengan baik.

Berdasarkan hasil penelitian, kegagalan pelaporan keuangan tersebut disebabkan oleh tidak tersedianya bukti laporan penggunaan anggaran kegiatan secara lengkap. Berbagai kuitansi dan bukti-bukti pembelian barang untuk melaksanakan kegiatan ADD sebagai data awal penyusunan laporan keuangan banyak yang hilang atau tidak ada sama sekali. Akibatnya bendahara kegiatan kesulitan menyusun laporan keuangan.

Tidak lengkapnya bukti-bukti penggunaan anggaran ADD ini berdasarkan penjelasan Bendahara TPD disebabkan oleh ketidaktertiban pelaksana kegiatan dalam mengadministrasikan setiap dokumen (nota atau kuitansi) pengadaan barang untuk kepentingan program ADD. Bahkan hasil penelitian ini menunjukkan, banyak pembelian barang dilakukan oleh Kepala Desa, bukan oleh tim pengadaan barang, yang tidak disertai dengan bukti pembelian barang. Kasus ini ditemukan pada beberapa desa yang

semua kegiatan program ADD dikendalikan oleh Kepala Desa, tanpa melibatkan aparat pemerintah desa maupun masyarakat. Dalam konteks ini apabila anggota TPD meminta bukti pembelian barang kepada kepala desa, selalu dijawab tidak perlu bukti karena penanggung jawab kegiatan ADD adalah Kepala Desa.

Posisi Kepala Desa sebagai penanggungjawab sekaligus sebagai Ketua TPD program ADD, menyebabkan dominasi Kepala Desa terhadap program ADD sangat tinggi. Berdasarkan wawancara dengan anggota TPD lainnya, anggota TPD biasanya hanya dilibatkan apabila dibutuhkan tandatangan. Oleh karenanya ketika TPD harus menyusun laporan kegiatan dan pertanggungjawaban, ketergantungan mereka terhadap Kepala Desa sangat tinggi.

Pada sisi lain, Kepala Desa sebagai penanggungjawab pelaporan administrasi keuangan menilai sistem dan mekanisme pelaporan keuangan ADD sangat rumit. Sangat banyak formulir yang harus diisi dan pengisiannya relatif sulit. Berbagai formulir laporan keuangan yang harus dibuat antara lain adalah (a) permohonan pencairan dana, (b) berita acara pembayaran/penarikan ADD, (c) kuitansi, (d) rencana anggaran biaya (RAB), (e) rencana penggunaan dana, (f) laporan penggunaan dana, (g) buku kas harian, (h) buku kas umum, (i) buku swadaya, (j) buku matelial/bahan, (k) buku penerimaan dan penggunaan barang, (l) realisasi fisik dan keuangan, dan (m) berita acara serah terima hasil pekerjaan. Persepsi kepala desa bahwa mekanisme pelaporan keuangan ADD rumit dan sulit sebenarnya dapat dimaklumi. Ini mengingat formulir dan buku laporan keuangan dan kegiatan tersebut menuntut pencatatan secara rinci berbagai aktivitas yang dilakukan dalam pelaksanaan program ADD, sesuai dengan mekanisme pengelolaan keuangan negara. Mekanisme inilah yang membedakan program ADD dengan program lainnya yang selama ini pernah dilaksanakan oleh pemerintah desa.

Sebagai contoh, apabila kegiatan ADD membutuhkan pembelian barang, maka barang tersebut harus direncanakan lebih dulu dan dimasukkan dalam buku rencana penggunaan dana. Pada saat pembelian barang harus ada kuitansi pembelian dan berita acara serah terima barang. Selanjutnya barang tersebut dicatat dan dibukukan dalam buku mate-

rial/bahan, serta ketika menggunakan harus dicatat dalam buku penggunaan barang. Aktivitas pencatatan inilah yang sering tidak dilakukan oleh TPD, karena dipandang merepotkan dan tidak efisien. Pada hal mekanisme ini merupakan salah satu bentuk aktivitas administrasi publik modern. Akibatnya, ketika tahap menyusun laporan keuangan akan dilakukan, mereka mengalami kesulitan.

Di samping itu, kesulitan pemerintah desa dalam menyusun laporan keuangan ADD ini disebabkan mereka belum mempunyai pengalaman dalam menyusun laporan keuangan dengan standar akuntansi pemerintahan, serta kemampuan administratif yang rendah. Kalaupun mereka pernah memperoleh pelatihan menyusun laporan keuangan ADD, materinya hanya bersifat penjelasan yang bersifat umum, bukan praktek menyusun laporan keuangan. Sehingga ketika mereka dihadapkan pada penyusunan laporan keuangan yang sesungguhnya menjadi kesulitan.

Meskipun keterlambatan dalam penyerahan laporan keuangan (SPJ) dari tahun ke tahun terus menerus terjadi, namun selama ini tidak pernah ada sanksi yang tegas dari pemerintah kabupaten kepada pemerintah desa. Bagi desa yang terlambat, biasanya hanya memperoleh surat peringatan untuk segera menyelesaikan kewajibannya. Adanya toleransi terhadap desa yang mengalami keterlambatan, menurut Kepala Bapermas Kabupaten Purbalingga, disebabkan pemerintah kabupaten telah menyadari tentang rendahnya kualitas sumberdaya pemerintah desa, serta rumitnya format SPJ kegiatan ADD. Kalaupun ada sanksi, bentuknya adalah penundaan pencairan anggaran ADD tahap berikutnya.

Apabila keterlambatan pelaporan keuangan telah melebihi tahun anggaran, Bapermas Kabupaten Purbalingga biasanya langsung turun tangan membantu penyelesaian penyusunan laporan keuangan. Tindakan ini dilakukan guna mempercepat penyelesaian pelaporan keuangan di tingkat kabupaten dan tidak menghambat penyusunan program ADD untuk tahun berikutnya. Bantuan yang diberikan Bapermas ini di satu pihak memang membantu pemerintah desa dalam menyusun laporan keuangan, tetapi pada sisi yang lain memunculkan ketergantungan pemerintah desa kepada Bapermas dalam penyusunan laporan keuangan ADD. Akibatnya cukup banyak desa yang

cenderung memperlambat pembuatan laporan keuangan agar dapat dibuatkan laporan keuangan ADD oleh petugas dari Bapermas.

Hasil penelitian terhadap pelaksanaan program ADD di Kabupaten Purbalingga menunjukkan, pelaksana ADD di tingkat desa telah gagal dalam membangun akuntabilitas vertikal, yaitu keterlambatan dalam pelaporan administrasi keuangan kepada Pemerintahan Kabupaten Purbalingga. Penyebab utama keterlambatan adalah dominasi Kepala Desa dalam pelaksanaan program ADD, rendahnya kemampuan administratif TPD dalam penyusunan penyusunan laporan keuangan, serta tidak adanya sanksi yang tegas bagi keterlambatan pelaporan administrasi keuangan.

Akuntabilitas Horizontal

Pelaksanaan kegiatan ADD di Kabupaten Purbalingga sebagian besar digunakan untuk pembangunan fasilitas fisik, seperti perbaikan selokan/saluran irigasi, perbaikan jembatan, pengerasan jalan desa, perbaikan fasilitas ibadah, dan renovasi balai desa. Sesuai ketentuan program ADD, penentuan nominasi rencana kegiatan maupun anggaran kegiatan, ditentukan melalui tahapan musyawarah desa yang dipimpin oleh Kepala Desa, serta paling sedikit dihadiri oleh seluruh anggota LKMD, Ketua BPD dan seorang anggota BPD di bidang pembangunan, perangkat desa, Ketua-ketua RW, Ketua-ketua RT, PKK, dan tokoh masyarakat. Melalui mekanisme musyawarah desa yang melibatkan semua unsur ini, diharapkan kegiatan program ADD dapat sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Namun demikian, hasil penelitian menunjukkan mekanisme musyawarah desa ini seringkali tidak dilaksanakan. Walaupun dilaksanakan, kegiatan musyawarah desa ini tidak melibatkan seluruh unsur masyarakat.

Perencanaan anggaran kegiatan ADD berdasarkan hasil penelitian, sebagian besar ditentukan oleh aparat pemerintah desa. Mencermati proses penentuan dan perencanaan anggaran kegiatan ADD yang kurang melibatkan masyarakat ini menunjukkan akuntabilitas horizontal pengelolaan keuangan program ADD relatif rendah. Hak masyarakat untuk dilibatkan dalam proses penyusunan dan perencanaan keuangan dan kegiatan melalui musyawarah

desa telah dihilangkan oleh pemerintah desa. Berbagai alasan dikemukakan oleh Kepala Desa, antara lain apabila masyarakat dilibatkan dapat memperlambat proses pelaksanaan kegiatan ADD, serta masyarakat cenderung meminta kegiatan yang tidak sesuai dengan perencanaan dan keinginan pemerintah desa. Dalam pandangan pemerintah desa, dana ADD merupakan hak pemerintah desa yang diberikan pemerintah pusat kepada desa, bukan hak masyarakat. Oleh karenanya penggunaan dan pengelolannya menjadi kewenangan desa, bukan kewenangan masyarakat. Berbagai jenis kegiatan yang dibiayai oleh program ADD pada akhirnya cenderung lebih berorientasi kepada kepentingan dan kebutuhan pemerintah desa dibanding kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa.

Pada sisi lain, apabila masyarakat menanyakan tindak lanjut kegiatan AD, khususnya pelaksanaan program ADD tahap II, pemerintah desa selalu menjawab dana dari kabupaten belum turun. Belum turunnya dana ini bagi masyarakat dianggap peristiwa biasa, karena banyak kegiatan pembangunan desa yang dananya sering terlambat. Masyarakat nampaknya selalu mempercayai penjelasan aparat pemerintah desa terkait dengan kegiatan pembangunan yang ada di desanya.

Selanjutnya apabila pekerjaan fisik dan administrasi telah selesai dilaksanakan, berdasarkan ketentuan, pemerintah desa wajib menyelenggarakan musyawarah desa ke III sebagai sarana pertanggungjawaban atas pengelolaan kegiatan ADD kepada masyarakat. Musyawarah desa dalam konteks ADD merupakan sarana mewujudkan akuntabilitas horizontal. Musyawarah desa ini bertujuan untuk (a) mempertanggungjawabkan pelaksanaan kegiatan dan penggunaan dana ADD kepada masyarakat; (b) melaporkan hasil kegiatan agar dapat diketahui dan diterima oleh masyarakat; dan (c) menyerahkan hasil kegiatan pembangunan sarana/prasarana perdesaan kepada Pemerintah Desa. Hasil wawancara kepada masyarakat dan anggota BPD di desa-desa lokasi penelitian menunjukkan, menunjukkan bahwa musyawarah desa guna membahas pertanggungjawaban pelaksanaan program ADD ini tidak pernah dilakukan oleh pemerintah desa. Walaupun terdapat desa yang menyelenggarakan musyawarah desa untuk membahas per-

tanggungjawaban pelaksanaan kegiatan ADD, biasanya kegiatan tersebut hanya formalitas belaka, guna menyusun laporan dan berita acara serah terima pekerjaan yang harus dilaporkan kepada pemerintah kabupaten.

Sebagai mitra kerja pemerintah desa dan wakil masyarakat dalam membangun tata pemerintahan yang baik dan demokrasi di tingkat perdesaan, nampaknya BPD belum dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik. BPD sebagai badan normatif penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang seharusnya mampu berfungsi sebagai badan pengawas dan pengendali pelaksanaan program ADD, nampaknya tidak memiliki kemampuan untuk membangun akuntabilitas horizontal..

Kegagalan pemerintah desa dalam mewujudkan akuntabilitas horizontal dalam pengelolaan keuangan program ADD ini bagi masyarakat desa nampaknya bukanlah persoalan penting. Bagi masyarakat, apabila prasarana dan sarana yang dibutuhkan masyarakat telah dipenuhi dengan baik oleh pemerintah desa, mereka telah merasa sangat puas. Kebiasaan masyarakat desa yang *nrimo* inilah yang kemudian dimanfaatkan oleh pemerintah desa untuk tidak berupaya menjamin akuntabilitas horizontal atas setiap aktivitas yang telah dilakukan. Termasuk akuntabilitas horizontal administrasi keuangan program ADD.

PEMBAHASAN

Pada era demokrasi setiap aktivitas penyelenggaraan pemerintahan wajib dipertanggungjawabkan kepada publik melalui mekanisme akuntabilitas. Akuntabilitas dimaksudkan untuk memastikan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan, serta menjembatani kesenjangan antara masyarakat dengan pemerintah (Aucoin & Heintzman, 2000: 49-52). Di samping itu, akuntabilitas merupakan salah satu metode untuk melakukan pengendalian atas organisasi publik (Mulgan, 2000: 563). Ketersediaan laporan keuangan atas kegiatan yang diselenggarakan oleh organisasi pemerintah merupakan salah satu bentuk akuntabilitas. Kinerja laporan keuangan yang baik, menunjukkan bahwa pelaksanaan suatu program mampu mewujudkan akun-

tabilitas publik (Cunningham & Harris, 2001: 159 - 162). Demikian pula halnya ketersediaan laporan keuangan program ADD, merupakan bentuk akuntabilitas administrasi keuangan program ADD. Melalui laporan administrasi keuangan yang transparan dan akuntabel, pemerintah kabupaten maupun masyarakat dapat melakukan penilaian terhadap pelaksanaan program ADD. Di sini informasi laporan keuangan merupakan sarana untuk membangun *vertical accountability* (Cunningham & Harris, 2001: 146 – 148; 2005: 15 – 16; Lewis & Madon, 2004: 121) dan *horizontal and social accountability* (Smulovitz & Peruzzotti 2000: 150).

Namun demikian, mencermati hasil penelitian pengelolaan program ADD di Kabupaten Purbalingga di atas, nampaknya akuntabilitas vertikal dan horizontal dalam administrasi keuangan program ADD belum terbangun. Sebagian besar desa penerima program ADD tidak mampu mewujudkan akuntabilitas administrasi keuangan, karena tidak mampu menyusun dan menyerahkan laporan keuangan program berupa SPJ dengan tepat waktu. Kondisi ini sejalan dengan hasil penelitian Kloot dan Martin (2001: 61 - 63) yang menemukan adanya perbedaan tingkat akuntabilitas di perdesaan dan perkotaan. Pada daerah perkotaan, laporan akuntabilitas sangat dipentingkan sebagai upaya pemberian informasi kepada publik. Sedangkan di perdesaan seringkali masyarakat kurang peduli terhadap persoalan akuntabilitas pemerintahannya. Masyarakat perdesaan dengan budaya paternalistiknya cenderung mempercayai setiap tindakan yang dilakukan oleh elit desa, sehingga setiap keputusan yang dibuat oleh aparat desa dianggap benar.

Persoalan rendahnya kemampuan administratif aparat pemerintah desa dan tidak adanya sanksi bagi desa yang terlambat membuat laporan keuangan, merupakan kendala utama terlambatnya penyerahan laporan keuangan pelaksanaan program ADD. Ini seperti dikemukakan oleh Hupe & Hill (2007, 219) yang menyimpulkan bahwa sangat sulit mengharapkan profesionalisme kerja pada *street-level bureaucrats*, karena mereka memiliki kemampuan administratif yang terbatas. Kemampuan administratif merupakan “*core of government*” dan komponen penting dalam melaksanakan pemerintahan (Farazman, 2009: 1116 - 1117). Begitu pen-

tingnya kemampuan administratif yang harus dimiliki oleh semua tingkatan pemerintahan, maka pemerintahan yang kapasitas administratifnya lemah, biasanya mengalami masalah dalam pengelolaan keuangannya (Hughes *et al.*, 2004: 532 - 533). Oleh karenanya menjadi sangat beralasan bahwa penyebab utama keterlambatan penyusunan laporan keuangan ADD disebabkan oleh rendahnya kemampuan administratif aparat pemerintah desa.

Penelitian ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan Carvaiho *et al* (2007: 2 - 3) bahwa ada perbedaan tingkat kepatuhan pemerintah daerah untuk menggunakan sistem pelaporan keuangan yang baru karena perdedaan kemampuan administratif aparatur pemerintah daerah. Anggapan aparat pemerintah desa bahwa sistem dan mekanisme pelaporan keuangan program ADD sulit dan rumit, sebenarnya berawal dari rendahnya kemampuan administratif yang mereka miliki. Dengan tingkat pendidikan aparat pemerintah desa yang rata-rata Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan usia rata-rata 48 tahun, menjadi kendala utama dalam upaya memperkenalkan sistem pelaporan keuangan sesuai dengan sistem dan mekanisme keuangan negara yang rinci dan baku. Pada hal menurut Stanley *et al.* (2008: 442) standarisasi laporan keuangan dimaksudkan agar laporan keuangan tersebut mudah dipahami dan untuk mempermudah evaluasi kinerja keuangan.

Agar pelaksanaan tugas pemerintahan berhasil, Farazman (2009: 1117) menyaratkan agar setiap aparat pemerintah memiliki kemampuan administratif yang memadai, yaitu: (1) *structural capacity*, (2) *process capacity*, (3) *cultural or normative capacity* (4) *institutional and organizational capacities*, (5) *learning leadership and managerial capacities*, (6) *strategic human resources capacity*, (7) *financial resources capacity*, (8) *cognitive capacity*, (9) *technological capacity*, (10) *ethical, accountability, and "legal/constitutional"* as well as other capacities of democratic representation, responsiveness, and fairness, dan (11) *developmental capacity in both development administration and administrative development*. Persyaratan ini dapat dipenuhi melalui berbagai program pelatihan aparat pemerintah yang dilakukan secara periodik dan terus menerus. Demikian pula halnya dengan kemampuan administratif

aparat pemerintah desa. Mereka perlu diberikan pelatihan terkait dengan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik. Termasuk di dalamnya mewujudkan akuntabilitas publik melalui pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel. Apabila kemampuan administratif aparat pemerintah desa dalam pengelolaan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik telah meningkat, tentu mereka tidak akan mengalami kesulitan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Tidak ada lagi keluhan atas kemampuan administratif aparat pemerintah desa.

Di samping itu, guna menjamin kepatuhan aparat pemerintah desa dalam membuat laporan keuangan secara tertib dan tepat waktu, mekanisme sanksi (*punishment*) yang tegas atas keterlambatan tersebut perlu diterapkan. Menurut Mulgan (2003:9) dan Strom (2003:62) sanksi merupakan unsur konstitutif dalam mekanisme akuntabilitas, yang dapat menjamin kepatuhan dan komitmen pejabat publik. Adanya sanksi dalam bekerja dapat dipandang sebagai *extrinsic motivators* bagi peningkatan kinerja aparat pemerintah desa. Tidak adanya sanksi yang tegas dari pemerintah kabupaten atas keterlambatan pelaporan keuangan, dengan demikian menjadi penyebab tidak adanya komitmen dan motivasi pemerintah desa dalam mematuhi peraturan program ADD.

Akuntabilitas administrasi keuangan program ADD dapat terbangun apabila BPD mampu berperan aktif dalam pengawasan dan pengendalian setiap aktivitas pembangunan desa. Ini seperti dikatakan oleh Ackerman (2004: 451), bahwa kelembagaan sosial, seperti halnya BPD, dapat berperan sebagai "co-governance" guna menjamin akuntabilitas. BPD sebagai mitra pemerintah merupakan kekuatan modal sosial yang dapat mengarahkan masyarakat guna menjamin tumbuhnya akuntabilitas (Awio *et al.*, 2007: 218-219). Oleh karenanya, untuk meningkatkan akuntabilitas administrasi keuangan program ADD, peningkatan peran dan fungsi BPD menjadi sangat penting.

Penyaluran dana ke daerah perdesaan melalui program ADD atau program lainnya di masa mendatang nampaknya akan semakin meningkat. Namun demikian, apabila administrasi pengelolaan keuangan tidak dilakukan dengan akuntabel, transparan, dan

tertib, maka berapapun besarnya dana yang disalurkan ke perdesaan, tidak akan memberikan manfaat yang maksimal kepada masyarakat. Di sinilah pentingnya akuntabilitas administrasi keuangan setiap kegiatan yang dibiayai oleh dana publik, guna mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

SIMPULAN

Akuntabilitas administrasi keuangan penggunaan anggaran publik merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan akuntabilitas publik dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Melalui laporan administrasi keuangan ini, publik dapat menilai setiap penggunaan anggaran yang dilakukan oleh pemerintah. Kegagalan mewujudkan akuntabilitas vertikal dan horizontal administrasi keuangan ADD menunjukkan pengelolaan keuangan negara pada tingkat desa belum berhasil. Sistem dan mekanisme pelaporan keuangan yang telah disusun dengan baik dan rinci oleh pemerintah kabupaten, ternyata tidak dapat dilaksanakan dengan baik oleh aparat pemerintah desa. Kegagalan ini disebabkan oleh rendahnya kemampuan administratif aparat pemerintah desa, tidak adanya sanksi yang tegas dari pemerintah kabupaten terkait dengan ketidaktertiban administrasi keuangan ADD, serta masyarakat perdesaan yang kurang peduli terhadap persoalan akuntabilitas administrasi keuangan ADD. Masyarakat pedesaan dengan budaya paternalistik, cenderung mempercayai setiap tindakan yang dilakukan elite desa.

Oleh karenanya, untuk meningkatkan keberhasilan program ADD, maupun program pembangunan perdesaan lainnya, peningkatan kemampuan administratif aparat pemerintah desa, tersedianya sistem sanksi yang tegas atas setiap pelanggaran, dan peningkatan kepedulian masyarakat dalam pengawasan keuangan sangat dibutuhkan. Peningkatan kemampuan administratif ini dapat dilakukan dengan memberikan pelatihan teknis terkait dengan sistem dan mekanisme pelaksanaan program, serta pendampingan oleh pemerintah kabupaten. Guna meningkatkan kepatuhan aparat pemerintah desa dalam membuat laporan keuangan, ketersediaan mekanisme sanksi yang jelas dan tegas sangat diperlukan. Ketersediaan mekanisme sanksi ini dapat

berbentuk sanksi administratif maupun sanksi hukum, sesuai dengan sistem pengelolaan keuangan negara. Sedangkan untuk meningkatkan kepedulian masyarakat perdesaan terhadap persoalan akuntabilitas publik, BPD sebagai lembaga masyarakat perdesaan perlu lebih difungsikan sebagai forum pengawasan pembangunan desa.

DAFTAR RUJUKAN

- Ackerman, J., 2004, "Co-governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'". *Journal World Development*, Vol 32, No. 3, 447-463.
- Amstrong, E, 2006, *Integrating, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and Institutional Development and Emerging Issues*. Economic and Social Affairs United Nation.
- Aucoin, P. & Heintzman, R., 2000, "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform". *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 66, No. 1: 45-55.
- Awio, G., Lawrence, S., & Northcott, D., 2007, "Community-led Initiatives: Reforms for Better Accountability?" *Journal of Accounting and Organizational Change*, Vol. 3, No. 3: 209-226.
- Barth, M.E. & Schipper, K., 2008, "Financial Reporting Transparency", *Journal of Accounting, Auditing and Finance*, Vol. 23 Spring 2008: 173 - 190
- Bovens, M., 2007. "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework", *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4: 447-468.
- Brusca, I. & Montesinos, V. 2006. "Are Citizens Significant Users of Government Financial Information?", *Journal Public Money & Management*, Vol. 26, No. 4: 205 - 209.

- Carvaiho, J. B. C., Camoes, P.J. & Jorge, S.M., 2007, "Conformity and Diversity of Accounting and Financial Reporting Practices in Portuguese Local Government", *Canadian Journal of Administrative Sciences*, Vol. 24, No. 1: 2 - 14
- Collins, B. K. & Gerber, B.J., 2008. "Taken for Granted? Managing for Social Equity in Grant Programs", *Public Administration Review*, Vol. 68, Supplement: 1128 - 1141.
- Cunningham, G.M. & Harris, J.E., 2001, "A Heuristic Framework for Accountability of Governmental Subunits", *Public Management Review*, Vol. 3, No. 3/4: 145 - 165.
- _____, 2005. "Toward a Theory of Performance Reporting to Achieve Public Sector Accountability: A Field Study", *Public Budgeting and Finance. Journal Summer* Vol. 25, No. 2,: 15 - 42.
- Dixon, R., Ritchie, J. & Siwale, J. 2006. "Microfinance: Accountability from The Grassroots", *Accounting Auditing & Accountability Journal*. Vol. 19, No. 3: 405 - 427.
- Dubnick, M. J. 2003. "Accountability and Ethics: Reconsidering The Relationships", *International Journal of Organization Theory and Behavior*. Vol. 6, No. 3: 405 - 441.
- Farazmand, A., 2009, "Building Administrative Capacity for The Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for The Twenty-First Century", *Public Administration Review*, Vol. 69, No.6: 1007 - 1020.
- Haque, M. S., 2007, "Theory and Practice of Public Administration in Southeast Asia: Traditions, Directions, and Impacts", *International Journal of Public Administration*, Vol. 30: 1297 - 1326.
- Hughes, J., Sasse, G. & Gordon, C., 2004, "Conditionality and Compliance in The EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and The Reform of Sub-national Government", *Journal of Common Market Studies*, Vol 42, No. 3: 523-551.
- Hupe, P. & Hill, M., 2007, "Street-Level Bureaucracy and Public Accountability", *Journal Public Administration*, Vol. 85, No. 2: 219 - 229.
- Kloby, K., 2009, "Less is More: Exploring Citizen-Based Financial Reporting in Local Government", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol 21, No. 3: 367 - 391
- Kloot, L. & Martin, J., 2001, "Local Government Accountability: Explaining The Differences", *Journal Accounting, Accountability and Performance*, Vol. 7, No. 1: 51 - 72.
- Koppell, J., 2005, "Pathologies of Accountability: ICANN and The Challenge of Multiple Accountabilities Disorder", *Public Administration Review*. Vol. 65, No.1: 94 - 108.
- Lewis, D. & Madon, S., 2004, "Information Systems and Non-Governmental Development Organizations: Advocacy, Organizational Learning, and Accountability", *Journal The Information Society*, Vol. 20, No. 1: 117-26.
- Lodhia, S.K. & Burritt, R.L. 2004. "Public Sector Accountability Failure in Emerging Economy: The Case of The National Bank of Fiji", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17, No. 4: 345 - 359.
- Mulgan, R. 2000. "Accountability: An Ever-Expanding Concept?", *Journal Public Administration*, Vol. 78, No. 3: 555 - 576.
- Paul, S. 1992, "Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control", *Journal World Development*, Vol. 20. No. 4: 1047 - 1060.

- Romzek, B. & Ingraham, P.W., 2000. "Cross Pressure of Accountability: Initiative, Command, and Failure in The Ron Brown Plane Crash", *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 3: 240 - 241.
- Schillemans, T., 2008, "Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies", *Public Organization Review*, Vol. 8, No. 2: 175-194.
- Scott, C. 2000. "Accountability in The Regulatory State". *Journal of Law and Society*, Vol. 27, No. 1: 38-60.
- Smulovitz, C. & Peruzzotti, E., 2000, "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, Vol. 11, No.4: 147-158.
- Stanley, T., Jennings, N. & Mack, J., 2008, "An Examination of The Content of Community Financial Report in Queensland Local Government Authorities", *Journal Financial Accountability and Management*, Vol. 24, No. 4: 411 - 438.
- Strom, K., 2003, "Parliamentary Democracy and Delegation", dalam Karee Strom, Wolfgang C. Muller & Torbjorn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press: 55-106.
- Verschuere, B., Verhoest, K., Meyers, F., & Peters, B. G. 2006, "Accountability and Accountability Arrangements in Public Agencies". Dalam Christensen, T., & Lægreid, P. (Eds.). *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham, Edward Elgar. 268 - 300.