

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian yang terkait masalah ini, dimana peneliti lainnya menggunakan objek yang berbeda dan alat analisis yang berbeda juga adalah sebagai berikut :

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No	Nama/Tahun	Judul	Variabel	Hasil
1.	Hidayati (2009)	Analisis Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah pada Kabupaten Probolinggo.	Penyusunan PAD dan kinerja	Hasil penelitian menyatakan rata-rata selama lima tahun rasio kemandirian, efektivitas PAD, efisiensi masing-masing sebesar 90,12%, 119,58%, 6,12%. Rasio pertumbuhan pada PAD dan APBD dengan rata-rata pertumbuhannya sebesar 0,29% dan 1,28%. Dengan demikian secara keseluruhan pengelolaan PAD Pemerintah Kabupaten Probolinggo bisa dikatakan baik
2.	Purnamasari (2010)	Analisis Akuntabilitas Keuangan dan Non keuangan Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Berdasarkan Perspektif <i>Stakeholders</i> (Studi Pada BKM di Kota Malang)	Akuntabilitas Keuangan dan Non keuangan	Terdapat perbedaan perspektif antara pihak internal BKM dengan pihak eksternal. Dimana dalam menilai akuntabilitas keuangan BKM, <i>stakeholder</i> internal memiliki perspektif yang lebih tinggi atau positif (mean=3.47) dibandingkan kelompok <i>stakeholder</i> eksternal (mean=3.07). Sedangkan untuk akuntabilitas non keuangan BKM, <i>stakeholder</i> internal juga memiliki perspektif yang lebih tinggi atau positif (mean 3.59) jika dibandingkan dengan <i>stakeholder</i> eksternal (mean=3.02).

**Tabel 2.1 (Lanjutan)
Penelitian Terdahulu**

No	Nama/Tahun	Judul	Variabel	Hasil
3.	Sa'ban (2009)	Analisis akuntabilitas laporan keuangan Madrasah Aliyah Muhammadiyah Malang	Akuntabilitas laporan keuangan	Disimpulkan bahwa laporan keuangan Madrasah Aliyah Muhammadiyah Malang dapat dikatakan akuntabel karena delapan dari sembilan indikator akuntabilitas sudah terpenuhi.
4.	Rahmadewi (2009)	implementasi akuntabilitas pengelolaan keuangan sekolah (Studi pada SMA Negeri 3 Malang).	Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan	penyelenggaraan pengelolaan keuangan SMA Negeri 3 Malang sudah memenuhi 98,8% tingkatan kategori implementasi akuntabilitas yang dipakai oleh Bappenas, sehingga pengelolaan keuangan SMA Negeri 3 Malang dapat dikatakan akuntabel.
5.	Emi Agustina (2011)	Analisis Akuntabilitas Pengelolaan Dana PNPM Mandiri Studi pada BKM Bina Sejahtera Kota Malang	Akuntabilitas Pengelolaan Dana	terdapat 10 indikator akuntabilitas yang terpenuhi sehingga dapat dikatakan pengelolaan dana PNPM Mandiri pada BKM Bina Sejahtera periode 2009-2010 tidak akuntabel karena ada salah satu program bidang ekonomi yang tidak dijalankan.
6.	Rahmansyah (2011)	Analisis Akuntabilitas Pengelolaan Dana PNPM Mandiri Studi pada UPK BKM Sejahtera Kota Malang	Akuntabilitas Pengelolaan Dana	Pengelolaan dana PNPM Mandiri Pada UPK BKM Gadang Sejahtera sudah akuntabel karena dari 13 indikator akuntabilitas yang disesuaikan, terdapat 11 indikator akuntabilitas yang sudah terpenuhi sehingga diperoleh prosentase 85%.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah dimana objek yang digunakan berbeda serta teknik analisis data yang berbeda pula. Sebagai perbandingan yaitu penelitian Rahmansyah (2011), rahmansyah melakukan penelitian dengan judul Analisis Pengelolaan Dana PNPM Mandiri (Studi Kasus UPK BKM Sejahtera Kota Malang), analisis data Rahmansyah hanya berfokus pada PNPM Mandiri Perkotaan, yaitu program khusus simpan pinjam dan data yang diolah hanya data sekunder saja, sehingga indikator yang dipakai adalah indikator akuntabilitas pengelolaan dana PNPM Mandiri khusus simpan pinjam. Penelitian yang akan peneliti lakukan ini mengambil judul yang hampir sama dengan penelitian Rahmansyah namun objek yang diteliti berbeda dan lebih luas, yaitu Analisis Pengelolaan Dana PNPM Mandiri Perdesaan Kecamatan Jerowaru (Khusus Program yang Bersifat Pembangunan Fisik), dan disini peneliti tidak hanya menganalisis data sekunder namun peneliti juga menganalisis data primer yaitu meminta pendapat langsung dari masyarakat tentang kepuasannya terhadap kebijakan pengelolaan keuangan PNPM Mandiri Perdesaan khusus untuk pembangunan fisik.

2.2 Kajian Pustaka

2.2.1 Akuntabilitas

Terdapat berbagai definisi tentang akuntabilitas menurut beberapa ahli , yang diuraikan sebagai berikut :

1. Syahrudin (2003: 8) , Akuntabilitas didefinisikan secara sempit sebagai kemampuan untuk memberi jawaban kepada otoritas yang

lebih tinggi atas tindakan “seseorang” atau “sekelompok orang” terhadap masyarakat secara luas atau dalam suatu organisasi. Dalam konteks institusi pemerintah, “seseorang” tersebut adalah pimpinan instansi pemerintah sebagai penerima amanat yang harus memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan amanat tersebut kepada masyarakat atau publik sebagai pemberi amanat

2. Abdul Halim dan Theresia Damayanti (2007: 89) menyatakan bahwa akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum atau pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.
3. Abdul Hafiz Tanjung (2008: 9) menyatakan akuntabilitas adalah mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.
4. Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah (2010: 13) menyatakan pada dasarnya akuntabilitas pemerintah daerah terhadap masyarakat (public) adalah pemberian informasi dan pengungkapan (*disclosure*) atas aktivitas dan kinerja financial pemerintah daerah kepada para pemangku kepentingan.
5. Menurut Ulum (2004:31) akuntabilitas adalah suatu pertanggungjawaban oleh pihak-pihak yang diberi kepercayaan oleh

masyarakat/individu dimana nantinya terdapat keberhasilan atau kegagalan di dalam pelaksanaan tugasnya tersebut dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dari berbagai definisi akuntabilitas seperti tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban berupa laporan akuntabilitas kinerja secara periodik.

2.2.2 Akuntabilitas Publik

Mardiasmo (2002: 20) menyatakan bahwa akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang saham (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Mardiasmo (2009: 21), Akuntabilitas publik terdiri atas dua macam, yaitu: (1) akuntabilitas vertical (*vertical accountability*) adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, dan (2) akuntabilitas horisontal (*horizontal accountability*) adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas.

Mahmudi (2005: 9) akuntabilitas publik adalah kewajiban agen untuk mengelola sumber daya, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya publik kepada pihak pemberi mandat.

2.2.3 Akuntabilitas Dalam Perspektif Islam

Hussein (2001: 11) Konsep akuntabilitas dalam Islam berlaku secara keseluruhan di berbagai bidang kehidupan. Prinsip akuntabilitas harus diterapkan setiap saat baik dalam pekerjaan yang menyangkut kepentingan pribadi maupun kepentingan umat, dalam proses maupun hasilnya. Dengan adanya penerapan prinsip akuntabilitas tersebut, maka pekerjaan yang dibebankan akan bisa berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Islam menganjurkan penganutnya untuk menerapkan prinsip akuntabilitas di dalam proses selain tentunya pada hasil yang ingin dicapai. Islam menekankan pentingnya proses dan akuntabilitas Islam menyoroti bahwa proses untuk mencapai tujuan tersebut harus menempuh cara-cara yang sesuai dengan syariah.

Syariat islam menekankan pentingnya akuntabilitas dan tanggung jawab dalam kehidupan sehari-sehari sebagaimana yang disebutkan dalam firman-firman Allah SWT.

QS : An-Nisa : 135

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنْفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ ۚ إِن يَكُنْ غَنِيًّا
أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا ۖ فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا ۚ وَإِنْ تَلَوُّوا أَوْ نَسُوا فَرَأَيْتُمْ اللَّهَ
خَبِيرًا

artinya :

“ Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan”.

QS : Al-Baqarah : 30

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ

artinya :

Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para Malaikat: "Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi". Mereka berkata: "Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?" Tuhan berfirman: "Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui".

Khalifah artinya seseorang yang dijadikan pengganti atau seseorang yang diberi wewenang untuk bertindak sebagai pengatur atau wakil Allah SWT. Namun demikian, tugas khalifah tidak hanya bertumpu pada yang bersifat intelektual belaka, tetapi juga moral. Kekuasaan manusia di muka bumi tidak mutlak, karena dibatasi oleh hukum-hukum Allah SWT yang akan dipertanggungjawabkan kelak di hadapan-Nya.

2.2.4 Prinsip-Prinsip Pelaksanaan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Berdasarkan Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang ditetapkan oleh Kepala Lembaga Administrasi Negara,

pelaksanaan AKIP harus berdasarkan antara lain pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Adanya komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi yang bersangkutan.
2. Berdasarkan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.
3. Menunjukkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.
4. Berorientasi pada pencapaian visi dan misi, serta hasil dan manfaat yang diperoleh.
5. Jujur, objektif, transparan, dan akurat.
6. Menyajikan keberhasilan/kegagalan dalam pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.

2.2.5 Klasifikasi Akuntabilitas

Akuntabilitas publik yang harus dilakukan oleh organisasi sektor publik terdiri atas beberapa aspek. Dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh lembaga-lembaga publik tersebut antara lain menurut Mahmudi (2005: 10) yang mengutip dari Hopwood dan Tomkins, 1984; Elwood, 1993 yaitu:

“Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran adalah akuntabilitas lembaga-lembaga publik untuk berperilaku jujur dalam bekerja dan menaati ketentuan hukum yang berlaku. Pengguna dana publik harus dilakukan secara benar dan mendapatkan otorisasi. Akuntabilitas hukum berkaitan dengan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam menjalankan organisasi. Sedangkan akuntabilitas kejujuran berkaitan dengan

penghindaran penyalahgunaan jabatan, kolusi dan korupsi. Akuntabilitas hukum menuntut penegakan hukum (*law enforcement*), sedangkan akuntabilitas kejujuran menuntut adanya praktik organisasi yang sehat tidak terjadi mal praktek dan mal administrasi.”

“Akuntabilitas Manajerial adalah pertanggungjawaban lembaga publik untuk melakukan pengelolaan organisasi secara efektif dan efisien. Akuntabilitas manajerial juga dapat diartikan sebagai akuntabilitas kinerja (*performance accountability*). Akuntabilitas manajerial juga berhubungan dengan akuntabilitas proses (*procces accountability*) yang berarti bahwa proses organisasi harus dapat dipertanggungjawabkan, dengan kata lain tidak terjadi inefisien dan ketidak efektifan organisasi.”

“Akuntabilitas Program berkaitan dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah organisasi telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal. Lembaga publik harus mempertanggungjawabkan program yang telah dibuat sampai pada pelaksanaan program.”

“Akuntabilias Kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban lembaga publik atas kebijakan-kebijakan yang diambil. Lembaga-lembaga publik hendaknya dapat mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan dampak di masa depan. Dalam membuat kebijakan harus dipertimbangkan tujuan kebijakan tersebut, mengapa kebijakan diambil, siapa sasarannya, pemangku kepentingan (*stakeholder*) mana yang terpengaruh dan memperoleh manfaat dan dampak (negatif) atas kebijakan tersebut.”

“Akuntabilitas *Financial* Adalah pertanggungjawaban lembaga-lembaga publik untuk menggunakan uang publik (*public money*) secara ekonomi, efisien, dan efektif, tidak ada pemborosan dan kebocoran dana serta korupsi. Akuntabilitas *financial* menekankan pada ukuran anggaran dan finansial. Akuntabilitas *financial* sangat penting karena pengelolaan keuangan publik akan menjadi perhatian utama masyarakat. Akuntabilitas *financial* mengharuskan lembaga-lembaga publik untuk membuat laporan keuangan untuk menggambarkan kinerja *financial* organisasi kepada pihak luar.”

2.2.6 Indikator dan Pengukuran Akuntabilitas

Dalam jurnal Meuthia (2003: 141) Prinsip akuntabilitas publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian

penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma-norma eksternal yang dimiliki oleh para stakeholders yang berkepentingan dengan pelayanan tersebut (*Dra. Loina Lalolo Karina*). Sehingga, berdasarkan tahapan sebuah program, akuntabilitas dari setiap tahapan adalah :

2.2.6.1. Pembuatan sebuah keputusan,

Tahap proses pembuatan keputusan, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah sebagai berikut :

1. Pembuatan sebuah keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan
2. Pembuatan keputusan sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku, artinya sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar maupun nilai-nilai yang berlaku di stakeholders.
3. Adanya kejelasan dari sasaran kebijakan yang diambil, dan sudah sesuai dengan visi dan misi organisasi, serta standar yang berlaku
4. Adanya mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah terpenuhi, dengan konsekuensi mekanisme pertanggungjawaban jika standar tersebut tidak terpenuhi.
5. Konsistensi maupun kelayakan dari target operasional yang telah ditetapkan maupun prioritas dalam mencapai target tersebut.

2.2.6.2. Sosialisasi Kebijakan

Tahap sosialisasi kebijakan, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah sebagai berikut :

1. Penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan, melalui media massa, media nirmassa, maupun media komunikasi personal.
2. Akurasi dan kelengkapan informasi yang berhubungan dengan cara-cara mencapai sasaran suatu program.
3. Akses publik pada informasi atas suatu keputusan setelah keputusan dibuat dan mekanisme pengaduan masyarakat.
4. Ketersediaan sistem informasi manajemen dan monitoring hasil yang telah dicapai oleh pemerintah.

2.2.7 Pengelolaan Keuangan Daerah

Keuangan daerah menurut Mamesah (dalam buku Halim, 2004: 18) adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/ dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

2.2.7.1. Prinsip-Prinsip Pengelolaan Keuangan Daerah

1. Transparansi, adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan anggaran daerah.
2. Akuntabilitas, adalah pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan atau penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD.

3. *Value for money*, berarti diterapkan tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektifitas.

- a. Ekonomi, pembelian barang dan jasa dengan kualitas tertentu pada harga terbaik.
- b. Efisiensi, suatu produk atau hasil kerja tertentu dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah rendahnya.
- c. Efektifitas, hubungan antar keluaran (hasil) dengan tujuan atau sasaran yang hendak dicapai.

2.2.7.2. Pengukuran Kinerja Keuangan Daerah

Pada dasarnya pengukuran kinerja keuangan daerah menyangkut tiga bidang analisis yang saling terkait satu dengan yang lainnya, ketiga bidang analisis tersebut meliputi:

1. Analisis penerimaan, yaitu analisis mengenai kemampuan pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan yang potensial.
2. Analisis pengeluaran, yaitu analisis mengenai seberapa besar biaya-biaya dari suatu pelayanan publik dan faktor-faktor yang menyebabkan biaya-biaya tersebut meningkat.
3. Analisis anggaran, yaitu analisis mengenai hubungan antara pendapatan dan pengeluaran serta kecenderungan yang diproyeksikan untuk masa depan.

2.2.7.3. Analisis Rasio Keuangan Menggunakan Value Money

Value for money menurut Mardiasmo (2009: 35) merupakan inti pengukuran kinerja pada organisasi pemerintahan. Kinerja pemerintahan

tidak dapat dinilai dari sisi output yang dihasilkan saja, akan tetapi harus mempertimbangkan input, output, dan outcome secara bersama-sama. Bahkan, untuk beberapa hal perlu ditambahkan pengukuran distribusi dan cakupan layanan (*equity & service coverage*). Permasalahan yang sering dihadapi pemerintah dalam melakukan pengukuran kinerja adalah sulitnya mengukur output, karena output yang dihasilkan tidak selalu berupa output yang berwujud, akan tetapi lebih banyak berupa *intangible output*. *Value for money* terdiri dari 3 komponen yaitu :

1. Ekonomis, adalah hubungan antara pasar dan masukan (*cost of input*). Pengertian ekonomi (hemat/tepat guna) sering disebut kehematan yang mencakup juga pengelolaan secara hati-hati atau cermat (*prudence*) dan tidak ada pemborosan. Suatu kegiatan operasional dikatakan ekonomis jika dapat menghilangkan atau mengurangi biaya yang tidak perlu. Adapun rumus untuk mengukur ekonomisnya pengelolaan keuangan adalah sebagai berikut :

$$\text{Ekonomis} = \frac{\text{Realisasi Pengeluaran}}{\text{Anggaran Pengeluaran}} \times 100\%$$

Menurut Mardiasmo (2009: 35) berdasarkan hasil perhitungan diatas dapat diketahui sejauh mana Ekonomisnya pengelolaan keuangan PNPM Mandiri Perdesaan Kecamatan Jerowaru, berdasarkan presentase yang diketahui yaitu semakin kecil presentase maka dapat dikatakan semakin ekonomis.

0% - 25 % = Sangat ekonomis

25% - 50% = Ekonomis

50% - 75% = Tidak Ekonomis

75% - 100 = Sangat Tidak Ekonomis

2. Efisiensi, mempunyai pengertian yang berhubungan erat dengan konsep produktivitas. Pengukuran efisiensi dilakukan dengan menggunakan perbandingan antara output yang dihasilkan terhadap input yang digunakan (*cost of output*). Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya (*spending well*). Jadi, pada dasarnya ada pengertian yang serupa antara efisiensi dengan ekonomi karena keduanya menghendaki penghapusan atau penurunan biaya (*cost reduction*). Adapun rumus untuk mengukur efisiensi pengelolaan keuangan adalah sebagai berikut :

$$\text{Efisiensi} = \frac{\text{Realisasi Biaya}}{\text{Realisasi Pendapatan}} \times 100\%$$

Menurut Mardiasmo (2009:35) Berdasarkan hasil perhitungan diatas dapat diketahui sejauh mana efisiensinya pengelolaan keuangan PNPM mandiri Perdesaan Kecamatan Jerowaru, berdasarkan persentase yang diketahui yaitu :

0% - 25 % = Sangat efisien

25% - 50% = Efisien

50% - 75% = Tidak Efisien

75% - 100% = Sangat Tidak Efisien

3. 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*). Adapun rumus untuk mengukur efektifitas suatu pengeleloaan keuangan adalah sebagai berikut :

$$\text{Efektifitas} = \frac{\text{Realisasi Pendapatan}}{\text{Anggaran Pendapatan}} \times 100\%$$

Menurut Mardiasmo (2009: 35) Berdasarkan hasil perhitungan diatas dapat diketahui sejauh mana Efektifnya pengelolaan dana PNPM Mandiri Perdesaan, berdasarkan presentase yang diketahui yaitu :

0%- 25 %	= Sangat tidak efektif
25% - 50%	= Tidak Efektif
50% - 75%	= Efektif
75% - 100%	= Sangat efektif

2.2.8 PNPM Mandiri

Kemenkokesra (2007: 12) PNPM Mandiri adalah program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. PNPM Mandiri dilaksanakan melalui harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan dan pendanaan stimulan untuk

mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan. Pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk menciptakan atau meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian dan kesejahteraannya. Pemberdayaan masyarakat memerlukan keterlibatan yang besar dari perangkat pemerintah daerah serta berbagai pihak untuk memberikan kesempatan dan menjamin keberlanjutan berbagai hasil yang dicapai. Mulai tahun 2007 Pemerintah Indonesia mencanangkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri yang terdiri, sebagai berikut :

2.2.8.1. PNPM Mandiri Perkotaan

kemenkokesra (2007: 1) PNPM Mandiri Perkotaan adalah program pemerintah yang secara substansi berupaya dalam penanggulangan kemiskinan melalui konsep memberdayakan masyarakat dan pelaku pembangunan lokal lainnya, termasuk Pemerintah Daerah dan kelompok peduli setempat, sehingga dapat terbangun "gerakan kemandirian penanggulangan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan", yang bertumpu pada nilai-nilai luhur dan prinsip-prinsip universal.

Penerima manfaat langsung dari dana BLM yang disediakan melalui PNPM Mandiri Perkotaan adalah keluarga miskin yang diidentifikasi masyarakat sendiri dan disepakati serta ditetapkan bersama oleh masyarakat kelurahan, melalui proses musyawarah warga, refleksi

kemiskinan dan pemetaan swadaya (*community self survey*) berorientasi IPM-MDGs.

Dalam Pedoman PNPM Mandiri Perkotaan (2007: 6) Sumber pendanaan PNPM Mandiri Perkotaan adalah :

1. Sumber dana perkim berasal dari APBN, APBD, dan sumber daya lainnya yang tidak mengikat.
2. Lembaga dalam atau luar negeri yang bersedia menyumbangkan dananya.
3. Masyarakat atau lembaga swadaya masyarakat yang memiliki dana untuk disumbangkan.

2.2.8.2. PNPM Mandiri Perdesaan

Kemenkokesra (2007: 1) PNPM Mandiri Perdesaan adalah program untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan. Pendekatan PNPM Mandiri Perdesaan merupakan pengembangan dari Program Pengembangan Kecamatan (PPK), yang selama ini dinilai berhasil.

2.2.8.3. PNPM Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP)

Pedoman PNPM PUAP (2012: 7) PNPM PUAP adalah program dalam bentuk fasilitasi bantuan modal usaha untuk petani anggota, baik petani pemilik, petani penggarap, buruh tani maupun rumah tangga tani.

2.2.8.3.1. Tujuan PNPM Mandiri PUAP

Pedoman Umum PUAP (2012: 6) PUAP bertujuan untuk sebagai berikut:

1. mengurangi kemiskinan dan pengangguran melalui penumbuhan dan pengembangan kegiatan usaha agribisnis di perdesaan sesuai dengan potensi wilayah
2. meningkatkan kemampuan pelaku usaha agribisnis, pengurus Gapoktan, Penyuluh dan PMT
3. memberdayakan kelembagaan petani dan ekonomi perdesaan untuk pengembangan kegiatan usaha agribisnis: dan
4. meningkatkan fungsi kelembagaan ekonomi petani menjadi jejaring atau mitra lembaga keuangan dalam rangka akses ke permodalan.

2.2.8.3.2. Kriteria Penerima Dana PNPM Mandiri PUAP

Berdasarkan Pedoman umum PUAP (2012: 15), kriteria penerima dana PNPM Mandiri PUAP adalah sebagai berikut:

4. Desa berbasis pertanian, diutamakan desa miskin
5. Memiliki Gapoktan yang sudah aktif
6. Belum memperoleh dana BLM PUAP

2.2.8.4. PNPM Tourism (Pariwisata)

Dalam Pedoman Umum PNPM Pariwisata (2011: 4) , PNPM Tourism adalah Program pemerintah yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat terutama masyarakat miskin melalui pengembangan desa wisata.

2.2.8.4.1. Kriteria Penerima Dana PNPM Pariwisata

Pedoman PNPM Pariwisata (2011: 14), kriteria penerima dana PNPM Pariwisata adalah sebagai berikut:

1. Desa atau kelurahan yang memiliki potensi pariwisata dan sudah dikunjungi wisatawan.
2. Terdapat minimal 20% masyarakat miskin yang tinggal di desa atau kelurahan tersebut.
3. Sudah memiliki aktivitas keparwisataaan
4. Diprioritaskan desa atau kelurahan telah memiliki RPJM desa.
5. Diprioritaskan desa atau kelurahan telah melaksanakan PNPM Mandiri di bidang lain dan keberadaan LKM cukup aktif.

2.2.8.4.2. Tata Cara Pengusulan Penerima PNPM Mandiri Pariwisata

Kemendikbud (2011: 14), tata cara pengusulan dana PNPM Pariwisata adalah sebagai berikut:

1. Masyarakat desa tau kelurahan mengusulkan kepada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten/Kota secara tertulis dengan melampirkan potensi pariwisata.
2. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten/Kota melakukan penilaian dari usulan masyarakat untuk disampaikan kepada Menteri Kebudayaan dan Pariwisata c.q. Direktru Jenderal Pengembangan Destinasi Pariwisata dengan tembusan ke Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi.

2.2.8.5. PNPM Kelautan dan Perikanan

Dalam Pedoman Umum PNPM KP (2013: 5) ,PNPM Kelautan dan Perikanan adalah program pengembangan usaha bagi nelayan, pembudidaya ikan, pengolah/pemasar ikan, petambak garam rakyat dan masyarakat pesisir dalam wadah Kelompok Usaha Kelautan dan Perikanan (KUKP).

PNPM Mandiri KP bertujuan untuk meningkatkan kemampuan usaha dan kesejahteraan, pengembangan wirausaha anggota KUKP serta meningkatnya kualitas lingkungan.

Sasaran PNPM Mandiri KP yaitu berkembangnya KUKP di Kabupaten/Kota yang mencakup kegiatan perikanan tangkap, perikanan budidaya, pengolahan dan pemasaran hasil perikanan, dan usaha garam rakyat serta masyarakat pesisir lainnya.

2.2.8.5.1. Kriteria Penerima Dana PNPM KP

berdasarkan pedoman PNPM KP (2013: 11), kriteria penerima dana adalah sebagai berikut :

1. Kelompok usaha skala mikro (KUKP: KUB, Pokdakan, Poklahsar, KUGAR, dan KMP)
2. Pengurus dan anggota bukan Perangkat Desa/Kelurahan, PNS, TNI/Polri, dan Penyuluh Perikanan Tenaga Kontrak (PPTK):
3. Berada di dalam satu desa yang sama atau desa yang berdekatan
4. Terdaftar di Dinas Kabupaten/Kota
5. Setiap anggota kelompok tidak boleh menerima lebih dari satu BLM PNPM Mandiri KP
6. Bagi kelompok usaha bidang budidaya, pengolahan dan pemasaran, garam rakyat, dan pengembangan desa pesisir tangguh, harus memiliki anggota yang merupakan tambahan tenaga kerja baru (minimal sebanyak 20% dari jumlah anggota).

2.2.8.6. PNPM Perumahan

Dalam pedoman PNPM Mandiri Perumahan (2009: 2), PNPM Perumahan adalah program yang bertujuan mencapai pemenuhan tempat tinggal layak huni. Program ini merupakan bagian dari pelaksanaan PNPM Mandiri yang dilaksanakan melalui fasilitas berbagai kegiatan yang terkait dengan bidang perumahan permukiman dalam upaya menumbuhkembangkan kemampuan masyarakat dalam peningkatan kualitas rumah dan perumahan, pemenuhan kebutuhan rumah dan

perumahan, serta peningkatan kualitas permukiman yang berbasis pemberdayaan masyarakat.

2.2.8.6.1. Tujuan PNPM Mandiri Perkim

Berdasarkan pedoman PNPM Mandiri Perkim (2009: 5), tujuan PNPM Mandiri Perkim adalah sebagai berikut :

1. Membantu percepatan penanggulangan kemiskinan dalam pemenuhan perumahan yang layak huni dan terjangkau serta lingkungan yang sehat dan aman.
2. Meningkatkan pembangunan perumahan dan permukiman secara terpadu dan sinergi dari berbagai program pemberdayaan masyarakat bidang perumahan dan permukiman yang ada pada Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah.
3. Mengurangi jumlah rumah dan/atau perumahan tidak layak huni, mengurangi luasan kawasan permukiman kumuh serta terpenuhinya kebutuhan rumah.
4. Menyesuaikan spesifikasi program dan/atau kegiatan perumahan dan permukiman yang ada pada Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah dengan Standar Pelayanan Minimal bidang perumahan.

2.2.8.6.2. Prinsip Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkim

Prinsip pelaksanaan berdasarkan Pedoman PNPM Perkim (2009: 5) adalah sebagai berikut :

1. Stimulan sebagai modal sosial

2. Masyarakat sebagai pelaku utama
3. Transparan dan akuntabel:
4. Musyawarah dan mufakat
5. Kepastian hukum dalam bermukim:
6. Otonomi daerah
7. Kesetaraan dan keadilan
8. Keterpaduan program.

2.2.8.6.3. Sumber Dana

Sumber pendanaan Perkim berdasarkan pedoman PNPM Perkim (2009: 8) adalah sebagai berikut :

1. Sumber dana perkim berasal dari APBN, APBD, dan sumber daya lainnya yang tidak mengikatkan.
2. Lembaga dalam atau luar negeri yang bersedia menyumbangkan dananya.
3. Masyarakat atau lembaga swadaya masyarakat yang memiliki dana untuk disumbangkan.

2.2.8.6.4. Kegiatan yang dapat dibiayai oleh PNPM Mandiri Perkim

Adapun kegiatan yang dapat dibiayai oleh PNPM perkim berdasarkan pedoman PNPM Perkim (2009: 8), sebagai berikut :

1. Perbaikan rumah dan pembangunan rumah baru
2. Pembangunan perbaikan PSU perumahan dan Pemukiman.
3. Operasionalisasi LKM/BKM ditetapkan masyarakat tidak melebihi 2,5 %

2.2.8.7. PNPM Generasi

Dalam pedoman PNPM Generasi (2008 : 8), PNPM Generasi adalah program pemerintah yang bertujuan meningkatkan kualitas pendidikan dasar dan kesehatan ibu dan anak. Dalam jangka panjang diyakini akan mampu mengurangi angka kemiskinan dan mendorong terciptanya generasi yang sehat dan cerdas di Indonesia

2.2.8.7.1. Tujuan PNPM Generasi (GSC)

Berdasarkan pedoman PNPM Generasi (2008: 8), Tujuan PNPM Generasi adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan kualitas pendidikan dasar dan kesehatan ibu dan anak
2. Dalam jangka panjang diyakini akan mampu mengurangi angka kemiskinan dan mendorong terciptanya generasi yang sehat dan cerdas di Indonesia.

2.2.8.7.2. Prinsip-Prinsip PNPM Generasi

Prinsip-prinsip PNPM Generasi berdasarkan pedoman PNPM generasi (2008: 8) adalah :

1. Keberpihakan kepada orang miskin

Pengertian prinsip keberpihakan kepada orang miskin adalah orientasi pada setiap kegiatan yang akan dilaksanakan, baik dalam proses maupun pemanfaatan harus ditujukan bagi penduduk miskin dan atau anggota masyarakat yang tidak mendapatkan pelayanan secara memadai.

2. Keberpihakan kepada perempuan

Pengertian keberpihakan kepada perempuan adalah bahwa program ini memberikan akses atau kesempatan yang luas bagi kaum perempuan, terutama dari kelompok miskin untuk berpartisipasi pada setiap tahapan yang akan dilaksanakan.

3. Kepedulian kepada masa depan anak-anak

Pengertian prinsip kepedulian kepada masa depan anak-anak adalah bahwa program ini memberikan perhatian yang sangat besar pada kondisi dan masa depan pendidikan dan kesehatan anak-anak bagi perkembangan mereka, terutama sekali mereka yang berasal dari anggota rumah tangga miskin dan yang tidak mendapatkan pelayanan memadai.

4. Transparansi

Transparansi atau keterbukaan adalah seluruh kegiatan harus dilakukan secara terbuka dan diketahui oleh masyarakat luas.

5. Akuntabilitas

Setiap pengelolaan kegiatan harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat setempat ataupun kepada semua pihak yang berkompeten sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku atau yang disepakati.

6. Partisipasi

Melalui program ini, masyarakat (termasuk yang selama ini belum mendapatkan pelayanan kesehatan dan pendidikan

dasar) berperan aktif dalam setiap tahapan kegiatan, mulai dari tahap sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pelestarian kegiatan dengan memberikan sumbangan tenaga, pikiran, dana maupun barang yang dimilikinya secara sukarela.

7. Desentralisasi

Pemerintah Lokal bersama masyarakat mempunyai tanggungjawab bersama dalam upaya meningkatkan pendidikan dan kesehatan bagi kelompok penduduk miskin.

2.2.8.7.3. Sumber Pendanaan PNPM Generasi

1. APBN
2. APBD Provinsi maupun Kabupaten
3. Kontribusi Dunia Usaha
4. Swadaya masyarakat atau kelompok yang peduli

2.2.9 PNPM Mandiri Perdesaan

Berdasarkan Pedoman Umum PNPM Mandiri Perdesaan (2007: 1), dikatakan bahwa PNPM Mandiri Perdesaan adalah program untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan. Pendekatan PNPM Mandiri Perdesaan merupakan pengembangan dari Program Pengembangan Kecamatan (PPK), yang selama ini dinilai berhasil. Beberapa keberhasilan PPK adalah berupa penyediaan lapangan kerja dan pendapatan bagi kelompok rakyat

miskin, efisiensi dan efektivitas kegiatan, serta berhasil menumbuhkan kebersamaan dan partisipasi masyarakat.

2.2.9.1. Visi dan Misi PNPM Mandiri Perdesaan

Visi PNPM Mandiri Perdesaan adalah tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin perdesaan. Kesejahteraan berarti terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat. Kemandirian berarti mampu mengorganisir diri untuk memobilisasi sumber daya yang ada di lingkungannya, mampu mengakses sumber daya di luar lingkungannya, serta mengelola sumber daya tersebut untuk mengatasi masalah kemiskinan.

Misi PNPM Mandiri Perdesaan adalah sebagai berikut:

1. Peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya.
2. Pelembagaan sistem pembangunan partisipatif
3. Pengefektifan fungsi dan peran pemerintahan lokal
4. Peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat
5. Pengembangan jaringan kemitraan dalam pembangunan.

2.2.9.2. Tujuan Dasar Digulirkannya Program PNPM- Mandiri Perdesaan

Berdasarkan pedoman umum PNPM Mandiri Perdesaan (2007:2), terdapat tujuan umum dan tujuan khusus dari PNPM mandiri Perdesaan.

Tujuan Umum PNPM Mandiri Perdesaan adalah meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di perdesaan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan. Sedangkan tujuan khusus dari PNPM Mandiri Perdesaan meliputi sebagai berikut:

1. Meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan atau kelompok perempuan, dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan
2. Melembagakan pengelolaan pembangunan partisipatif dengan mendayagunakan sumber daya lokal
3. Mengembangkan kapasitas pemerintahan desa dalam memfasilitasi pengelolaan pembangunan partisipatif
4. Menyediakan prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi yang diprioritaskan oleh masyarakat
5. Melembagakan pengelolaan dana bergulir
6. Mendorong terbentuk dan berkembangnya Badan KerjaSama Antar Desa (BKAD)
7. Mengembangkan kerja sama antar pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan perdesaan.

2.2.9.3. Prinsip Dasar PNPM Mandiri Perdesaan

Dalam pedoman umum PNPM Mandiri Perdesaan (2007: 2), terdapat prinsip atau nilai-nilai dasar yang selalu menjadi landasan atau acuan dalam

setiap pengambilan keputusan maupun tindakan yang akan diambil dalam pelaksanaan rangkaian kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan. Nilai-nilai dasar tersebut diyakini mampu mendorong terwujudnya tujuan PNPM Mandiri Perdesaan. Prinsip-prinsip itu adalah sebagai berikut :

1. *Bertumpu pada pembangunan manusia.* Pengertian prinsip bertumpu pada pembangunan manusia adalah masyarakat hendaknya memilih kegiatan yang berdampak langsung terhadap upaya pembangunan manusia daripada pembangunan fisik semata.
2. *Otonomi.* Pengertian prinsip otonomi adalah masyarakat memiliki hak dan kewenangan mengatur diri secara mandiri dan bertanggung jawab, tanpa intervensi negatif dari luar.
3. *Desentralisasi.* Pengertian prinsip desentralisasi adalah memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat untuk mengelola kegiatan pembangunan sektoral dan kewilayahan yang bersumber dari pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kapasitas masyarakat.
4. *Berorientasi pada masyarakat miskin.* Pengertian prinsip berorientasi pada masyarakat miskin adalah segala keputusan yang diambil berpihak kepada masyarakat miskin.
5. *Partisipasi.* Pengertian prinsip partisipasi adalah masyarakat berperan secara aktif dalam proses atau alur tahapan program dan pengawasannya, mulai dari tahap sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian kegiatan dengan memberikan sumbangan tenaga, pikiran, atau dalam bentuk materiil

6. *Kesetaraan dan keadilan gender*. Pengertian prinsip kesetaraan dan keadilan gender adalah masyarakat baik laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan dalam perannya di setiap tahapan program dan dalam menikmati manfaat kegiatan pembangunan, kesetaraan juga dalam pengertian kesejajaran kedudukan pada saat situasi konflik
7. *Demokratis*. Pengertian prinsip demokratis adalah masyarakat mengambil keputusan pembangunan secara musyawarah dan mufakat.
8. *Transparansi dan Akuntabel*. Pengertian prinsip transparansi dan akuntabel adalah masyarakat memiliki akses terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral, teknis, legal, maupun administratif
9. *Prioritas*. Pengertian prinsip prioritas adalah masyarakat memilih kegiatan yang diutamakan dengan mempertimbangkan kemendesakan dan kemanfaatan untuk pengentasan kemiskinan
10. *Keberlanjutan*. Pengertian prinsip keberlanjutan adalah bahwa dalam setiap pengambilan keputusan atau tindakan pembangunan, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pemeliharaan kegiatan harus telah mempertimbangkan sistem pelestariannya

2.2.9.4. Sumber Dan Ketentuan Alokasi Dana BLM PNPM Mandiri Perdesaan

Berdasarkan Petunjuk Teknik Operasional PNPM Mandiri Perdesaan (2007: 5), sumber dan ketentuan alokasi dana adalah sebagai berikut :

2.2.8.4.1. Sumber Dana

Berdasarkan PTO PNPM Mandiri Perdesaan , sumber dana PNPM Mandiri Perdesaan berasal dari :

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)
2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
3. Swadaya masyarakat
4. Partisipasi dunia usaha

2.2.8.4.2. Ketentuan Alokasi Dana PNPM Mandiri Perdesaan

Berdasarkan PTO PNPM Mandiri Perdesaan, ketentuan alokasi dana PNPM Mandiri Perdesaan adalah sbb:

1. Berdasarkan penetapan lokasi kecamatan, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Departemen Keuangan (Depkeu) menerbitkan Dokumen Anggaran yang berlaku sebagai surat keputusan otorisasi
2. Alokasi dana PNPM Mandiri Perdesaan dicatat pada Daftar Pembukuan Administrasi APBD Kabupaten

2.2.8.4.3. Mekanisme Penyaluran Dana

Penyaluran dana dimengerti sebagai proses penyaluran dana BLM dari Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) atau Kas Daerah ke rekening kolektif BLM yang dikelola oleh UPK. Mekanisme penyaluran dana BLM sebagai berikut:

1. Penyaluran dana yang berasal dari pemerintah pusat mengikuti ketentuan yang diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Anggaran, Depkeu.
2. Penyaluran dana yang berasal dari Pemerintah Daerah, dilakukan melalui mekanisme APBD dan diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan, Depkeu .
3. Dana yang berasal dari APBD harus disalurkan terlebih dahulu ke masyarakat, selanjutnya diikuti dengan penyaluran dana yang berasal dari APBN
4. Besaran dana dari APBD yang disalurkan ke masyarakat harus utuh (net) tidak termasuk pajak, retribusi atau biaya lainnya.

2.2.8.4.4. Mekanisme Pencairan Dana

Pencairan dana adalah proses pencairan dari rekening kolektif BLM yang dikelola Unit Pengelola Kegiatan (UPK) kepada Tim Pengelola Kegiatan (TPK) di di desa. Mekanisme pencairan dana sebagai berikut:

1. Pembuatan surat perjanjian pemberian bantuan (SPPB) antara UPK dengan TPK .

2. TPK menyiapkan Rencana Penggunaan Dana (RPD) sesuai kebutuhan dilampiri dengan dokumen-dokumen perencanaan kegiatan (gambar desain, RAB, dan lampirannya) .
3. Untuk pencairan berikutnya dilengkapi dengan Laporan Penggunaan Dana (LPD) sebelumnya dan dilengkapi dengan bukti-bukti yang sah.

2.2.8.4.5. Dana Operasional UPK dan Pelaksana di Desa

Kebutuhan biaya operasional kegiatan TPK/desa dan UPK bertumpu pada swadaya masyarakat. Namun untuk menumbuhkan keswadayaan tersebut diberikan bantuan stimulan dana dari PNPM Mandiri Perdesaan. Dana operasional UPK sebesar maksimal dua persen (2%) dari dana bantuan PNPM Mandiri Perdesaan yang dialokasikan di Kecamatan tersebut. Dana operasional TPK/ desa maksimal tiga persen (3%) dari dana PNPM Mandiri Perdesaan yang dialokasikan sesuai hasil Musyawarah Antar Desa Penetapan Kegiatan menurut Surat Penetapan Camat (SPC) untuk desa yang bersangkutan.

2.2.9.5. Jenis-Jenis Kegiatan yang Dibiayai Melalui BLM PNPM Mandiri Perdesaan

Berdasarkan Petunjuk Teknik Operasional PNPM Mandiri Perdesaan (2007: 7), jenis-jenis kegiatan yang dibiayai adalah sebagai berikut :

1. Kegiatan pembangunan atau perbaikan prasarana sarana dasar yang dapat memberikan manfaat langsung secara ekonomi bagi RTM,

2. Kegiatan peningkatan bidang pelayanan kesehatan dan pendidikan, termasuk kegiatan pelatihan pengembangan ketrampilan masyarakat (pendidikan nonformal)
3. Kegiatan peningkatan kapasitas/ketrampilan kelompok usaha ekonomi terutama bagi kelompok usaha yang berkaitan dengan produksi berbasis sumber daya lokal (tidak termasuk penambahan modal)
4. Penambahan permodalan simpan pinjam untuk Kelompok Perempuan (SPP)

2.2.9.6 Mekanisme Pengusulan Kegiatan

Berdasarkan Petunjuk Teknik Operasional PNPM Mandiri Perdesaan (2008: 8), Setiap desa dapat mengajukan 3 (tiga) usulan untuk dapat didanai dengan BLM PNPM Mandiri Perdesaan. Setiap usulan harus merupakan 1 (satu) jenis kegiatan/ satu paket kegiatan yang secara langsung saling berkaitan. Tiga usulan dimaksud adalah :

1. Usulan kegiatan sarana prasarana dasar atau kegiatan peningkatan kualitas hidup masyarakat (kesehatan atau pendidikan) atau peningkatan kapasitas/ ketrampilan kelompok usaha ekonomi yang ditetapkan oleh musyawarah desa khusus perempuan .
2. Usulan kegiatan simpan pinjam bagi Kelompok Perempuan (SPP) yang ditetapkan oleh musyawarah desa khusus perempuan. Alokasi dana kegiatan SPP ini maksimal 25% dari BLM kecamatan. Tidak ada batasan alokasi

maksimal per desa namun harus mempertimbangkan hasil verifikasi kelayakan kelompok.

3. Usulan kegiatan sarana prasarana dasar, kegiatan peningkatan kualitas hidup masyarakat (kesehatan atau pendidikan) dan peningkatan kapasitas/ketrampilan kelompok usaha ekonomi yang ditetapkan oleh musyawarah desa perencanaan.

2.2.9.7 Tim Pengelola Kegiatan (TPK)

Berdasarkan Petunjuk Teknik Operasional PNPM Mandiri Perdesaan (2008: 16), TPK terdiri dari anggota masyarakat yang dipilih melalui musyawarah desa sosialisasi yang mempunyai fungsi dan peran untuk mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan di desa dan mengelola administrasi, serta keuangan PNPM Mandiri Perdesaan. TPK sekurang-kurangnya terdiri dari Ketua, Bendahara, dan Sekretaris. Pada saat Musyawarah Desa Informasi hasil MAD keanggotaan TPK dilengkapi dengan Ketua Bidang yang menangani suatu jenis kegiatan yang akan dilaksanakan.

2.2.9.8 Unit Pengelola Kegiatan (UPK)

Berdasarkan Petunjuk Teknik Operasional PNPM Mandiri Perdesaan (2008: 16), Peran UPK adalah sebagai unit pengelola dan operasional pelaksanaan kegiatan antar desa. Pengurus UPK sekurang-kurangnya terdiri dari ketua, sekretaris, dan bendahara. Pengurus UPK berasal dari anggota masyarakat yang diajukan oleh desa berdasarkan hasil musyawarah desa dan selanjutnya dipilih dalam musyawarah antar desa. UPK mendapatkan

penugasan BKAD untuk menjalankan tugas pengelolaan dana program dan tugas pengelolaan dana perguliran.

2.2.10 Indikator Akuntabilitas Kinerja Pengelolaan Dana PNPM Mandiri Perdesaan

Berdasarkan dalam jurnal *Nasional Management Consultant*, (2012: 10)

,Terdapat 13 Indikator untuk mengukur kinerja UPK. Adapun 13 indikator tersebut dapat dilihat pada Tabel 2.2 sebagai berikut:

Tabel 2.2
13 Indikator NMC Untuk Mengukur Kinerja UPK

No	Aspek Pengukuran	Penjelasan
Kebijakan Pengelolaan Keuangan		
1.	Skema Pemanfaatan dana sesuai dengan pedoman	➤ Pemanfaatan BLM hanya digunakan untuk membangun prasarana lingkungan yang programnya telah disepakati masyarakat dan masuk dalam MAD : - Kegiatan pembangunan atau perbaikan prasarana sarana dasar yang dapat memberikan manfaat langsung secara ekonomi bagi RTM (Peningkatan jalan, pembuatan jembatan, pembuatan irigasi, pembangunan pasar) - Kegiatan peningkatan bidang pelayanan kesehatan dan pendidikan (Pembangunan gedung poskesdes dan posyandu) - BOP TPK maksimal 3 %
2.	Prasyarat penarikan dana tiap termin	➤ Prasyarat Pencairan BLM: - Prasyarat Pengajuan termin I (40%) telah ditandatangani SPPB, - Prasyarat pengajuan termin II kemajuan fisik 40%, dan penggunaan dana termin sebelumnya minimal telah mencapai 90%, LPD termin I telah disusun.
.	Penyaluran dana ke tingkat PP dilaksanakan berdasarkan RPD yang diajukan oleh PP.	➤ Untuk melakukan pengendalian dalam penggunaan dana, maka diambil kebijakan bahwa pengambilan dan penggunaan dana dilakukan secara bertahap dimana setiap pencairan harus dilengkapi dengan Rencana Penggunaan Dana (RPD). Untuk itu penyaluran dana dari BKM/TPK harus didasarkan pada RPD.
4.	Saldo Kas tunai di tangan Bendahara	➤ Saldo kas tunai bendahara tidak lebih dari Rp. 1 juta pada hari keempat setelah pencairan dana. ➤ Apabila pada hari ke 4 setelah pencairan dana terdapat saldo kas tunai di tangan bendahara lebih dari Rp 1 juta, maka dinilai Nol

Sumber : <http://www.managementconsultants.pk>

Tabel 2.2 Lanjutan
13 Indikator NMC Untuk Mengukur Kinerja UPK

No	Aspek Pengukuran	Penjelasan
Kebijakan Pengelolaan Keuangan		
5.	Spesimen rekening bank ditandatangani 3 orang yang ditunjuk melalui rapat anggota BKM/Rembug Warga.	➤ Rekening bank BKM / TPK dibuka atas nama BKM / TPK, sesuai dengan yang tertera dalam Akta Notaris (untuk BKM) dan sesuai dengan berita acara rembug warga (untuk TPK).
6.	Setiap Penerimaan/pengeluaran kas diketahui oleh Koordinator BKM/TPK	➤ Bukti kas keluar / masuk harus ditandatangani oleh bendahara dan pihak penerima uang dengan mengetahui koordinator BKM/TPK .
Sistem Akuntansi		
7.	Kelengkapan Buku/Laporan Pembukuan dan Bukti Transaksi.	➤ Sesuai dengan SOP bahwa setiap BKM/TPK diwajibkan membuat pembukuan yang terdiri dari : - Buku Bank - Buku Kas - Buku alokasi Prasarana - Buku BOP - Buku Alokasi BOP - Laporan keuangan bulanan - Dilengkapi dengan bukti transaksi yang valid dan sah
8.	Pencatatan transaksi dilaksanakan tepat waktu (cash basis) dan kronologis.	➤ Pencatatan transaksi keuangan (keluar atau masuk) dilakukan tepat waktu (<i>cash basis</i>) ➤ Pencatatan telah dilakukan secara kronologis(berdasarkan urutan waktu) ➤ Laporan keuangan disajikan setiap bulan maksimal tanggal 5.
9.	Saldo buku bank sama dengan saldo di rekening bank.	➤ Saldo buku bank dan buku Rekening bank, pada tanggal yang samaharus bernilai sama kecuali ada transaksi yang belum di catat (biaya bunga, biaya dministrasi dan buku catatan BKM/TPK harus di perbaiki (adjustment)
10.	Saldo buku kas sama dengan jumlah dana tunai di tangan bendahara	➤ Kas opname dana tunai yang ada di bendahara BKM / TPK dicocokkan dengan buku kas, pada tanggal yang. ➤ Bila ada perbedaan harus diperbaiki (adjustmen)
11.	Buku kas, Buku BOP dan Buku Alokasi Prasarana dilakukan penutupan buku pada setiap akhir bulan.	➤ Sesuai dengan SOP bahwa BKM/TPK diwajibkan melakukan penutupan buku setiap akhir bulan pada buku kas, buku BOP, dan buku alokasi prasarana.
12.	Konsistensi antara laporan keuangan bulanan dengan buku utama dan buku bantu.	➤ Setiap nilai yang tercantum dalam laporan keuangan bulanan harus konsisten dengan buku bank, buku kas, buku BOP, dan buku alokasi prasarana.
Transparansi		
13	Laporan keuangan bulanan dipasang di papan informasi di lima tempat strategis selambat-lambatnya tanggal 5 pada bulan berikutnya.	➤ Laporan keuangan bulanan dipasang di papan informasi minimal di 5 titik lokasi strategis. ➤ Publikasi / pemasangan di papan informasi tersebut selambat-lambatnya setiap tanggal 5

Sumber : <http://www.managementconsultants.pk>

2.2.11 Kriteria Penilaian Akuntabilitas Kinerja Pengelolaan Dana di Tingkat UPK

Berdasarkan dalam jurnal Nasional Management Consultant, (2012 :13) kriteria pengukuran akuntabilitas pengelolaan dana di tingkat UPK atau TPK adalah sebagai berikut :

Tabel 2.3
Kriteria Penilaian Kinerja UPK

No	Total Score	Keterangan
1.	13	Sangat Akuntabel
2.	10-12	Akuntabel
3.	< 10	Tidak Akuntabel

Sumber : <http://www.managementconsultants.pk>

1. Pengelolaan Dana PNPM Perdesaan dinyatakan “*Sangat Akuntabel*” jika total skore mencapai angka 13.
2. Pengelolaan Dana PNPM Perdesaan dinyatakan “*Akuntabel*” jika total skore mencapai angka 10 sampai dengan 12.
3. Pengukuran Kinerja dinyatakan “*Tidak Akuntabel*” jika total skore kurang dari 10

2.2.12 Indikator Akuntabilitas PNPM Mandiri Perdesaan

Mengukur akuntabilitas PNPM Mandiri Perdesaan dapat diukur dengan dijalankan atau tidak dijalankannya prinsip-prinsip dari PNPM Mandiri pada proses pelaksanaanya. Adapun prinsip-prinsip PNPM Mandiri sekaligus sebagai indikator pengukuran akuntabilitas dapat dilihat pada tabel 2.4 sebagai berikut :

Tabel 2.4
Indikator Akuntabilitas PNPM Mandiri Perdesaan

No	Aspek Pengukuran	Penjelasan
1.	Bertumpu pada pembangunan manusia	- Masyarakat hendaknya memilih kegiatan yang berdampak langsung terhadap upaya pembangunan manusia daripada pembangunan fisik semata.
2.	Otonomi	- masyarakat memiliki hak dan kewenangan mengatur diri secara mandiri dan bertanggung jawab, tanpa intervensi negatif dari luar
3.	Desentralisasi	- Memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat untuk mengelola kegiatan pembangunan sektoral dan kewilayahan yang bersumber dari pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kapasitas masyarakat
4.	Berorientasi pada masyarakat miskin	- Setiap keputusan yang diambil berpihak kepada masyarakat miskin.
5.	Partisipasi	- Masyarakat berperan secara aktif dalam proses atau alur tahapan program dan pengawasan mulai dari tahap sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian kegiatan dengan memberikan sumbangan tenaga, pikiran atau dalam bentuk materil.
6.	Kesetaraan dan Keadilan Gender	- Masyarakat baik laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan dalam perannya di setiap tahapan program dan dalam menikmati manfaat kegiatan pembangunan
7.	Demokratis	- Masyarakat mengambil keputusan pembangunan secara musyawarah dan mufakat.
8.	Transparansi	- Masyarakat memiliki akses terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral, teknis, legal, maupun administrative
9.	Perioritas	- Masyarakat memilih kegiatan yang diutamakan dengan mempertimbangkan kemendesakan dan kemanfaatan untuk pengentasan kemiskinan
10	Keberlanjutan	- Setiap pengambilan keputusan atau tindakan pembangunan, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pemeliharaan kegiatan harus telah mempertimbangkan sistem pelestariannya

Sumber : Pedoman PNPM Mandiri

2.2.13 Kriteria Penilaian Akuntabilitas PNPM Mandiri Perdesaan Dengan Menggunakan Kuesioner

Kriteria penilaian dari hasil yang berkaitan dengan perwujudan akuntabilitas adalah sebagaimana dikemukakan oleh Champion (1999:64) adalah sebagai berikut :

Tabel 2.5
Kriteria Metode Champion

Persentase (%)	Variabel Akuntabilitas
0% - 25%	Tidak Akuntabel
26% -50%	Kurang Akuntabel
51% - 75%	Cukup Akuntabel
76% - 100%	Sangat Akuntabel

Sumber : Champion (1999 : 64)

- Pengelolaan Dana PNPM Perdesaan dinyatakan “*Tidak Akuntabel*” jika persentase kepuasan masyarakat berada pada nilai 0% - 25%
- Pengelolaan Dana PNPM Perdesaan dinyatakan “*Kurang Akuntabel*” jika persentase kepuasan masyarakat berada pada nilai 26% - 50%
- Pengelolaan Dana PNPM Perdesaan dinyatakan “*Cukup Akuntabel*” jika persentase kepuasan masyarakat berada pada nilai 50% - 75%
- Pengelolaan Dana PNPM Perdesaan dinyatakan “*Sangat Akuntabel*” jika persentase kepuasan masyarakat berada pada nilai 76% - 100%

2.2.14 Organisasi Sektor Publik

2.2.14.1. Pengertian Sektor Publik

Pengertian sektor publik bisa dilihat dari berbagai perspektif, seperti penyelenggaraan, sumber dana (pajak atau dari masyarakat), bentuk (pemerintahan, BUMN, BUMD, rumah sakit, perguruan tinggi, dan berbagai bentuk yayasan lain)

.Sektor publik adalah suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik (Mardiasmo, 2002 :8).

Sektor publik merupakan sebuah entitas ekonomi yang memiliki keunikan tersendiri. Disebut sebagai entitas ekonomi karena memiliki sumber daya ekonomi yang tidak kecil, bahkan bisa dikatakan sangat besar.

2.2.14.2. Ciri-Ciri Organisasi Sektor Publik

Ciri-Ciri Organisasi Sektor Publik adalah sebagai berikut :

1. Tidak mencari keuntungan financial
2. Dimiliki oleh publik
3. Kepemilikan sumber daya tidak dalam bentuk saham
4. Keputusan berdasarkan consensus
5. Karakteristik anggaran terbuka untuk publik
6. Struktur Organisasi bersifat birokrasi dan kaku

Kelompok Organisasi Sektor Publik adalah sebagai berikut :

1. Lembaga Pemerintah
2. Organisasi Agama
3. Organisasi Sosial
4. Yayasan
5. Institusi Pendidikan
6. Organisasi Kesehatan

Ada beberapa factor yang mempengaruhi organisasi sektor publik adalah sebagai berikut :

1. Faktor Ekonomi

Seperti : pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, pertumbuhan pendapatan perkapita, struktur produksi, tenaga kerja, arus modal dalam negeri, cadangan devisa, nilai tukar mata uang, utang dan bantuan luar negeri, teknologi, infrastruktur, kemiskinan dan kesenjangan ekonomi,

2. Faktor Politik

Seperti : hubungan Negara dan masyarakat, legitimasi pemerintah, ideologi Negara, elit politik dan masa, jaringan internasional.

3. Faktor Kultural

Seperti : keragaman suku, ras, agama, bahasa dan budaya, historis, sosiologi masyarakat, karakteristik masyarakat, tingkat pendidikan.

4. Faktor Demografi

Seperti : Pertumbuhan penduduk, struktur usia penduduk, migrasi dan tingkat kesehatan.

2.2.14.3. Perbedaan Sektor Publik dan Swasta

Adapun beberapa perbedaan organisasi sektor publik dan sektor swasta dilihat dari beberapa aspek, menurut Mardiasmo dapat dilihat pada Tabel 2.6 sebagai berikut :

Tabel 2.6
Perbedaan Sektor Publik dan Sektor Swasta

No	Perbedaan	Sektor Publik	Sektor Swasta
1.	Tujuan Organisasi	Nonprofit motive	Profit motive
2.	Sumber Pendanaan	Pajak, retribusi, utang, obligasi pemerintah, laba BUMN/BUMD, penjualan asset, dsb	Pembiayaan internal : Modal sendiri

Sumber : Mardiasmo (2009: 18)

Tabel 2.6 Lanjutan
Perbedaan Sektor Publik dan Sektor Swasta

No	Perbedaan	Sektor Publik	Sektor Swasta
3.	Pertanggungjawaban	Pertanggungjawaban kepada masyarakat (publik) dan (DPR/DPRD)	Pertanggungjawaban kepada pemegang saham dan kreditor
4.	Struktur Organisasi	Birokratis, kaku, dan hirarkis	Fleksibel, datar, pyramid, fungsional, dsb.
5.	Karakteristik Anggaran	Terbuka untuk publik	Tertutup untuk publik
6.	Sistem Akuntansi	<i>Cash Accounting</i>	<i>Accrual Accounting</i>

Sumber : Mardiasmo (2009: 18)

2.2.15 Karakteristik Laporan Keuangan Sektor Publik

Nordiawan (2006: 38), Karakteristik kualitatif laporan keuangan adalah ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuan. Agar dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki, laporan keuangan pemerintah harus memenuhi empat karakteristik berikut :

1. Relevan

Laporan keuangan dikatakan relevan apabila informasi yang termuat didalamnya dapat memengaruhi keputusan pengguna dengan membantu mengevaluasi peristiwa masa lalu atau masa kini, memprediksi masa depan, dan menegaskan atau mengoreksi hasil evaluasi. Laporan keuangan dapat dikatakan relevan bila disajikan tepat waktu dan lengkap.

2. Keandalan (*Reliable*)

Informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta secara jujur, serta dapat

diverifikasi. informasi mungkin relevan, tetapi penyajiannya tidak dapat diandalkan maka pengguna informasi tersebut secara potensial dapat menyesatkan.

3. Dapat Dibandingkan

Informasi yang termuat dalam laporan keuangan akan lebih berguna jika dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya atau laporan keuangan entitas pelaporan lain pada umumnya. Identifikasi kecenderungan (*trend*) posisi dan kinerja keuangan laporan keuangan perusahaan antar periode hendaknya dapat diperbandingkan oleh pemakai. Dengan demikian pemakai dapat memperoleh informasi tentang kebijakan akuntansi yang digunakan dalam penyusunan laporan keuangan dan perubahan kebijakan serta pengaruh perubahan tersebut. Ketaatan pada standar akuntansi keuangan, termasuk pengungkapan kebijakan akuntansi yang digunakan oleh perusahaan, membantu pencapaian karakteristik ini.

4. Dapat Dipahami

informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami oleh pengguna dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna. Diasumsikan pemakai memiliki pengetahuan yang memadai tentang aktivitas ekonomi dan bisnis, akuntansi, serta kemauan untuk mempelajari informasi dengan ketekunan yang wajar.