

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN HIPOTESIS

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Pengertian Desa

Desa di Indonesia pertama kali ditemukan oleh Mr. Herman Warner Mutinghe, seorang Belanda anggota *Raad van Indie* pada masa penjajahan kolonial Inggris, yang merupakan pembantu gubernur Jenderal Inggris yang berkuasa pada tahun 1811 di Indonesia. Dalam laporannya tertanggal 14 Juli 1817 kepada pemerintahnya disebutkan adanya desa-desa di daerah pesisir utara Pulau Jawa, dan dikemudian hari ditemukan pula desa-desa di luar Pulau Jawa yang kurang lebih sama dengan desa yang ada di Pulau Jawa.

Kata Desa sendiri berasal dari bahasa India yakni "swadesi" yang berarti tempat asal atau tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup, dengan kesatuan norma serta memiliki batas yang jelas (Yulianti : 2003:89)

Desa atau dengan nama aslinya yang setingkat yang merupakan kesatuan masyarakat hukum berdasarkan susunan asli adalah suatu "badan hukum" dan adalah pula "Badan pemerintahan" yang merupakan bagian wilayah kecamatan atau wilayah yang melingkunginya.

2.1.2 Desa di Lihat Dari Sudut Pandang Ekonomi

Ditinjau dari sudut pandang ekonomi, desa berfungsi sebagai lumbung bahan mentah (*raw material*) dan tenaga kerja (*man power*) yang tidak kecil artinya. Desa-desa di Jawa banyak berfungsi sebagai desa agraris yang menunjukkan perkembangan baru yaitu timbulnya industri-industri kecil di pedesaan yang merupakan *rural industries*.

Menurut Sutopo Yuwono salah satu peranan pokok desa terletak pada bidang ekonomi. Daerah pedesaan merupakan pusat komoditi pangan dan produksi komoditi ekspor.

Menurut Suhartono (2000 : 12) desa mengandung arti sebagai tempat orang hidup dalam ikatan keluarga dalam suatu kelompok perumahan dengan saling ketergantungan yang besar dibidang sosial ekonomi. Desa biasanya terdiri dari rumah tangga petani dengan kegiatan produksi, konsumsi dan investasi sebagai hasil keputusan keluarga secara bersama.

2.1.3 Otonomi Desa

Otonomi desa dilaksanakan agar dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, Desa dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari Pemerintah Pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat (Rita Engleni 2001:63)

Dengan demikian, peranan investasi swasta dan perusahaan milik desa sangat diharapkan sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi desa (*enginee of growth*). Selain itu desa juga diharapkan mampu menarik investor untuk mendorong pertumbuhan ekonomi desa serta menimbulkan efek multiplier yang besar.

Dengan otonomi desa diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada desa dalam pembangunan desa melalui usaha-usaha yang sejauh mungkin mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, sehingga dapat tercipta tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi desa tersebut, yaitu:

- a. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya desa
- b. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat
- c. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan.

Untuk dapat mewujudkan masyarakat yang sejahtera baik secara regional maupun nasional, sebagai langkah awal perlu meningkatkan efisiensi dan produktivitas, dan melakukan perubahan yang struktural untuk memperkuat kedudukan dan peran ekonomi rakyat dalam perekonomian nasional (Guritno M 2001)

Guritno M (Akuntansi Publik 2001) menjelaskan yang dimaksud dengan perubahan struktural adalah perubahan dari ekonomi tradisional yang subsistem menuju ekonomi modern yang berorientasi pada pasar. Untuk mendukungnya diperlukan pengalokasian sumber daya, penguatan kelembagaan, penguatan teknologi dan pembangunan sumber daya manusia.

Langkah-langkah yang perlu diambil dalam mewujudkan kebijakan tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Pemberian peluang atau akses yang lebih besar kepada aset produksi, yang paling mendasar adalah akses pada dana.
- 2) Memperkuat posisi transaksi dan kemitraan usaha ekonomi rakyat.
- 3) Meningkatkan pelayanan pendidikan dan kesehatan dalam rangka kualitas sumber daya manusia, disertai dengan upaya peningkatan gizi.
- 4) Kebijakan pengembangan industri harus mengarah pada penguatan industri rakyat yang terkait dengan industri besar.

- 5) Kebijakan ketenagakerjaan yang mendorong tumbuhnya tenaga kerja mandiri sebagai cikal bakal wirausaha baru yang nantinya berkembang menjadi wirausaha kecil dan menengah yang kuat dan saling menunjang.
- 6) Pemerataan pembangunan antar desa.

Sejalan dengan upaya untuk memantapkan kemandirian Pemerintah Desa yang dinamis dan bertanggung jawab, serta mewujudkan pemberdayaan dan otonomi desa dalam lingkup yang lebih nyata, maka diperlukan upaya-upaya untuk meningkatkan *efisiensi*, *efektivitas*, dan *profesionalisme* sumber daya manusia dan lembaga-lembaga publik di desa dalam mengelola sumber daya desa. Upaya-upaya untuk meningkatkan pengelolaan sumber daya desa harus dilaksanakan secara komprehensif dan terintegrasi mulai dari aspek perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sehingga otonomi yang diberikan kepada desa akan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dari aspek perencanaan, Desa sangat membutuhkan aparat desa yang berkualitas tinggi, bervisi strategik dan mampu berpikir strategik, serta memiliki moral yang baik sehingga dapat mengelola pembangunan desa dengan baik. Partisipasi aktif dari semua elemen yang ada di desa sangat dibutuhkan agar perencanaan pembangunan desa benar-benar mencerminkan kebutuhan desa dan berkaitan langsung dengan permasalahan yang dihadapi desa.

Dari aspek pelaksanaan, Pemerintah Desa dituntut mampu menciptakan sistem manajemen yang mampu mendukung operasionalisasi pembangunan desa. Salah satu aspek dari pemerintahan desa yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan desa dan anggaran desa. Anggaran Desa atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes)

merupakan instrument kebijakan yang utama bagi Pemerintah Desa. Sebagai instrumen kebijakan, APBDes menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah desa. APBDes digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dalam kaitan ini, proses penyusunan dan pelaksanaan APBDes hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan program dan aktivitas yang menjadi preferensi desa yang bersangkutan. Untuk memperlancar pelaksanaan program dan aktivitas yang telah direncanakan dan mempermudah pengendalian, pemerintah desa dapat membentuk pusat-pusat pertanggungjawaban (responsibility centers) sebagai unit pelaksana.

2.1.4 Strategi Pengembangan Desa

Ketidak berdayaan desa dalam berbagai aspek disebabkan oleh berbagai masalah mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan desa khususnya oleh hal-hal yang bersifat structural, antara lain :

- a) Kurang kuatnya keberpihakan pemerintah pusat terhadap pemerintah desa dan masyarakat desa;
- b) Kedudukan keorganisasional yang ambivalen antara organisasi pemerintah formak dengan lembaga kemasyarakatan;
- c) Ketidak jelaan status kepegawaian perangkat desa
- d) Pembagian kewenangan yang tidak jelas

Mengingat masaah yang dihadapi oleh desa bersifat struktural, maka cara mengatasinya harus didasarkan perencanaan yang strategis dan bersinambungan.

2.1.5 Pengertian dari RAPBDes

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa adalah suatu daftar terperinci mengenai penerimaan desa yang ditetapkan dalam jangka waktu tertentu biasanya 1 (satu) tahun sekali. Desa menurut Prof. Drs. HAW. Widjaja dalam bukunya yang berjudul “Otonomi Desa” menyatakan bahwa: “Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat”. (Widjaja, 2003:3)

Proses menurut Soewarno Handyaningrat dalam bukunya yang berjudul “Pengantar Studi Ilmu Administrasi” mengatakan proses adalah sesuatu tuntutan perubahan dari suatu peristiwa perkembangan sesuatu yang dilakukan secara terus-menerus. (Soewarno, 1981: 2).

Pengelolaan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah : “Pengelolaan adalah proses, cara, perbuatan mengelola; proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain; proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi; proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan dan pencapaian tujuan”. (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1995: 470)

APBDes menurut AW. Widjaja dalam bukunya “Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa” mengartikan APBDes adalah anggaran desa yang diwujudkan dalam bentuk angka.(Widjaja,2002:68).

Bertolak ukur dari pendapat di atas, maka dapat dikatakan bahwa APBDes itu merupakan program Pemerintah Desa dalam bentuk angka-angka rupiah. Selanjutnya masih menurut AW.Widjaja mengartikan APBDes sebagai berikut : “Anggaran Desa yang tertuang di dalam APBDes merupakan satu kesatuan yang terdiri dari anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Anggaran pengeluaran rutin dibiayai dengan anggaran penerimaan rutin. Sebaliknya anggaran penerimaan dibiayai oleh anggaran penerimaan pembangunan”.(Widjaja,2002:69)

Rencana Anggaran Pembelanjaan Desa (RAPBDes) diperlukan agar Alokasi Dana Desa (ADD) dan berbagai dana lainnya dapat dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) diwajibkan untuk merencanakan berbagai kegiatan pembangunan untuk mengurangi kemiskinan dan pencapaian kesejahteraan masyarakat.

Musrenbangdes juga merupakan upaya bertahap untuk mewujudkan dan gerakan penguatan otonomi desa, serta pemberdayaan. Diharapkan menghasilkan program kegiatan pembangunan desa untuk penanggulangan kemiskinan yang nanti tertuang dalam APBDes.

Musrenbangdes diharapkan dapat menghimpun, mengidentifikasi, dan menganalisis berbagai permasalahan untuk selanjutnya dibahas. Aparat desa dan seluruh komponen masyarakat diharapkan terlibat aktif menghimpun berbagai

kebutuhan dan permasalahan. Kemudian dimusyawarahkan dan ditetapkan secara bersama, yang nantinya akan dijadikan prioritas pembangunan desa masing-masing. Hasil Musrenbangdes kemudian dihimpun dalam suatu format Rencana Pembangunan Tahunan Desa (RPTD). Nanti akan dibagi dalam tiga bidang pembangunan, yaitu ekonomi, perencanaan fisik atau prasarana dan perencanaan sosial budaya. “Hasil musyawarah ini nanti akan dilaksanakan dengan pembiayaan pada APBDes dengan salah satu sumber Dana Alokasi Desa.

Keputusan Musrenbangdes yang telah disusun dalam format RPTD harus dibuat dalam berita acara. Hasil Musrenbangdes didistribusikan kepada Camat, BPMDes, dan desa dengan melampirkan daftar hadir peserta Musrenbangdes. Semua dokumen hasil musyawarah pembangunan desa akan menjadi acuan dan dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan tingkat kecamatan.

Sebelum musyawarah tingkat kecamatan dilaksanakan, pemerintah kecamatan diharapkan terlebih dahulu membentuk Tim Posko yang menghimpun, mengidentifikasi, dan menganalisis hasil Musrenbangdes. Selain itu, menyiapkan Musrenbang tingkat kecamatan.

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa menurut HAW. Widjaja dalam bukunya “Otonomi Desa” harus sesuai dengan pedoman penyusunan anggaran pendapatan dan belanja Desa. Pedoman anggaran penerimaan dan pengeluaran desa tersebut antara lain :

1. Bupati menetapkan pedoman penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa

2. Pedoman penyusunan anggaran dan belanja desa tersebut di atas memuat antara lain :
 - a. Tata cara Penyusunan anggaran;
 - b. Tata usaha keuangan desa;
 - c. Mekanisme dan persyaratan pengangkatan bendaharawan desa;
 - d. Pelaksanaan anggaran;
 - e. Perubahan anggaran;
 - f. Perhitungan anggaran;
 - g. Mekanisme pelaporan dan bentuk-bentuk pertanggungjawaban keuangan desa;
 - h. Mekanisme pengawasan pelaksanaan anggaran oleh Badan Permusyawaratan Desa.
3. Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa menetapkan anggaran pendapatan dan belanja desa setiap tahun dengan peraturan desa. (Widjaja,2003:135).

Dapat disimpulkan bahwa pengelolaan APBDes adalah suatu aktifitas yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dalam menyusun pendapatan dan pengeluaran rutin dan pembangunan yang berupa rencana operasional desa yang dijabarkan dan diterjemahkan dalam angka-angka rupiah.

2.1.6 Arti Pengelolaan Keuangan Desa

Pengelolaan keuangan merupakan proses perencanaan, penggalian sumber, penyusunan anggaran, dan penggunaan serta pelaporan di tingkat desa. Adapun alasan pentingnya dilakukan pengelolaan keuangan di tingkat desa antara lain :

- a. Uang merupakan *dinamissator* untuk keberhasilan organisasi dalam hal ini desa;

- b. Uang yang banyak lebih baik dari uang yang sedikit, akan tetapi signifikansi hubungan antara pengeluaran uang dan keberhasilan penyelenggaraan pemerintah desa harus jelas;
- c. Pengelolaan semestinya mencegah kekeliruan dan menghindari penyimpangan atau kebocoran-kebocoran keuangan.

Untuk itu pengelolaan keuangan diharapkan bias berlangsung efektif, efisien, transparan, partisipatif, dan akuntabel. Keefektifan tersebut menunjukkan pengelolaan keuangan/ anggaran digunakan untuk mencapai target dan tujuan pemerintah desa, efisien menunjukkan pengelolaan keuangan menggunakan sumber daya yang paling hemat untuk mencapai tujuan pemerintah desa, transparan menunjukkan pengelolaan keuangan dapat dipelajari oleh siapapun dengan mudah dan terbuka, sedangkan partisipatif menunjukkan pengelolaan keuangan melibatkan banyak pihak yang berkepentingan, dan akuntabel menunjukkan pengelolaan keuangan dapat dipertanggung jawabkan dihadapan publik.

2.1.7 Pengelolaan Keuangan Desa yang berorientasi pada Kepentingan Publik.

Perubahan dalam pengelolaan keuangan desa harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan desa (anggaran) yang baik. Prinsip manajemen keuangan desa yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan desa tersebut meliputi:

- Akuntabilitas;
- *Value for Money*;
- Kejujuran dalam mengelola keuangan publik ();

- Transparansi; dan
- Pengendalian.

a) Akuntabilitas

Governmental Accounting Standard Board (1999) dalam *Concepts Statement* No.1 tentang *Objectives of Financial Reporting* menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan dasar pelaporan keuangan di pemerintahan. Pengelolaan keuangan pemerintah desa harus dilakukan berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance government*), yaitu pengelolaan keuangan yang dilakukan secara transparan dan akuntabel, yang memungkinkan para pemakai laporan keuangan untuk dapat mengakses informasi tentang hasil yang dicapai dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

b) Value for Money

Value for money berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat (*public money*) tersebut dapat menghasilkan *output* yang maksimal (berdaya guna). Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik.

Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publik (*public money*) yang mendasarkan konsep *value for money*, maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan desa dan anggaran desa yang baik. Hal tersebut dapat tercapai apabila pemerintah desa memiliki sistem akuntansi yang baik.

c) Kejujuran dalam Pengelolaan Keuangan Publik (*Probity*)

Pengelolaan keuangan desa harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan.

d) Transparansi

Transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan desa sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh BPD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan desa pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah desa dengan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintahan desa yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

e) Pengendalian

Pemerintah daerah wajib memperhatikan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan untuk keperluan perencanaan, pengendalian, dan pengambilan keputusan. Informasi akuntansi yang terdapat di dalam laporan keuangan pemerintah daerah harus memenuhi beberapa karakteristik kualitatif yang sebagaimana disyaratkan dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yakni:

1. Relevan

Informasi dikatakan relevan apabila informasi tersebut memiliki manfaat, sesuai dengan tindakan yang dilakukan oleh pemakai laporan keuangan. Atau dengan kata lain, informasi dikatakan relevan apabila dapat mempengaruhi pengambilan keputusan manajerial. Informasi yang relevan dapat digunakan untuk mengevaluasi peristiwa masa lalu, masa sekarang, dan masa depan

(*predictive value*), dan menegaskan atau memperbaiki harapan yang telah dibuat sebelumnya (*feedback value*). Dan agar informasi dikatakan relevan, informasi harus tersedia tepat waktu bagi pengguna informasi atau untuk pengambilan keputusan (*timeliness*).

2. Andal

Keandalan informasi sangat bergantung pada kemampuan suatu informasi dalam menyajikan secara wajar keadaan atau peristiwa yang disajikan dengan keadaan yang sebenarnya terjadi. Keandalan suatu informasi akan berbeda, tergantung pada level pemakai, tingkat pemahaman pada aturan dan standar yang digunakan untuk menyajikan informasi tersebut. Suatu informasi dikatakan andal apabila :

a. Dapat diuji kebenarannya (*verifiabel*)

Kemampuan informasi untuk diuji kebenarannya oleh orang yang berbeda, tetapi dengan menggunakan metode yang sama, akan menghasilkan hasil akhir yang sama.

b. Netral

Tidak ada unsur bias dalam penyajian laporan atau informasi keuangan.

c. Penyajian secara wajar/ jujur (*representational faithfulness*)

Menggambarkan keadaan secara wajar dan lengkap menunjukkan hubungan antara data akuntansi dan peristiwa-peristiwa yang sebenarnya digambarkan oleh data tersebut. Informasi yang disajikan harus bebas dari unsur bias.

3. Dapat dibandingkan

Suatu informasi dikatakan memiliki manfaat apabila informasi tersebut dapat diperbandingkan, baik antar periode maupun antar *entitas*.

4. Dapat dipahami

Suatu informasi dikatakan bermanfaat apabila dapat dengan mudah dipahami oleh pihak pengguna dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas penggunaan pengguna.

UU No.32/2004 tentang pemerintahan daerah menyebutkan Desa (atau dengan nama lain) sebagai sebuah pemerintahan yang otonom. Untuk melaksanakan fungsinya, Desa diberikan dana oleh Pemerintah melalui pemerintahan atasan Desa (Pemerintah kabupaten). Oleh karena itu, Desa dibekali dengan pedoman dan petunjuk teknis perencanaan dan pengelolaan keuangan desa. Menurut [IRE Yogyakarta](#), *good governance* dalam pengelolaan keuangan desa meliputi:

- Penyusunan APBDes dilakukan dengan melibatkan partisipasi masyarakat.
- Informasi tentang keuangan desa secara transparan dapat diperoleh oleh masyarakat.
- APBDes disesuaikan dengan kebutuhan desa.
- Pemerintah Desa bertanggungjawab penuh atas pengelolaan keuangan.
- Masyarakat baik secara langsung maupun lewat lembaga perwakilan melakukan pengawasan atas pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah desa.

Secara lebih spesifik, paradigma anggaran desa yang diperlukan di era otonomi desa adalah sebagai berikut:

1. Anggaran Desa harus bertumpu pada kepentingan publik.

2. Anggaran Desa harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (*work better and cost less*).
3. Anggaran Desa harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran.
4. Anggaran Desa harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan.
5. Anggaran Desa harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi yang terkait.

Anggaran Desa harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip *value for money*.

2.1.8 Otonomi Desa dan Sistem *Desentralisasi*

Tujuan otonomi desa menurut Smith dalam analisa CSIS yang dikemukakan oleh Syarif Hidayat (Yuliati, 2000) dibedakan dari dua sisi kepentingan yaitu kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah desa. Dari kepentingan pemerintah pusat tujuan utamanya adalah pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan, menciptakan stabilitas politik dan mewujudkan demokratisasi sistem pemerintahan di desa.

Sementara bila dilihat dari sisi kepentingan pemerintah desa ada tiga yaitu :

- a. Untuk mewujudkan apa yang disebut sebagai *political equality* artinya melalui otonomi desa diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal atau desa.

- b. Untuk menciptakan *local accountability* artinya dengan otonomi desa akan meningkatkan kemampuan pemerintah desa dalam memperhatikan hak-hak masyarakat.
- c. Untuk mewujudkan *local responsiveness* artinya dengan otonomi desa diharapkan akan mempermudah antisipasi berbagai masalah yang muncul dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi desa.

Selanjutnya tujuan otonomi desa menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 pada dasarnya adalah sama yaitu otonomi diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil – hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat serta peningkatan potensi pembangunan desa secara optimal dan terpadu secara nyata, dinamis dan bertanggung jawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan di desa yang akan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal.

Nyata berarti pemberian otonomi pada desa didasarkan pada faktor – faktor perhitungan tindakan dan kebijaksanaan yang benar – benar menjamin desa yang bersangkutan dapat mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan dinamis didasarkan pada kondisi dan perkembangan pembangunan. Kemudian bertanggung jawab adalah pemberian otonomi yang diupayakan untuk memperlancar pembangunan di pelosok tanah air.

Uraian di atas merupakan tujuan ideal dari otonomi desa. Pencapaian tujuan tersebut tentunya tergantung dari kesiapan masing – masing desa yang akan menyangkut ketersediaan sumber daya atau potensi desa terutama adalah sumber

daya manusia yang tentunya akan berperan dan berfungsi sebagai motor penggerak jalannya pemerintah desa.

Sedangkan desentralisasi menurut UU No 22 Tahun 1999 adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada desa otonom dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Agar desa otonom tersebut mampu mengurus dan mengatur rumah tangga yang telah diserahkan, maka desa harus memiliki bermacam – macam kemampuan antara lain keuangan, aparatur, ekonomi, dan lain sebagainya.

Keberhasilan kebijakan desentralisasi pada negara sedang berkembang sangat dipengaruhi oleh faktor – faktor politik, ekonomi dan budaya seperti :

- a. Sampai berapa jauh pimpinan politik pusat dan birokrasi mendukung desentralisasi dan organisasi yang mendapat pelimpahan tanggung jawab.
- b. Sampai berapa jauh perilaku, sikap dan budaya yang ada mendorong terciptanya desentralisasi pengambilan keputusan dan pemerintahan.
- c. Kebijakan dan program yang dirancang dengan memadai untuk mendorong desentralisasi pengambilan keputusan dan manajemen pembangunan.
- d. Sampai seberapa jauh tersedianya sumber daya keuangan, manusia dan prasarana fisik yang memadai bagi organisasi yang mendapat pelimpahan tanggung jawab.

Keempat faktor tersebut mempunyai derajat kepentingan yang sama dan dalam banyak hal sangat relevan dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia. Atas desakan yang cukup kuat dari masyarakat dan semakin beratnya beban pusat untuk mengatasi sendiri tantangan pembangunan yang semakin kompleks, timbul kesadaran baru bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus lebih demokratis,

mendorong partisipasi, kemajuan dan kemandirian desa. Secara konseptual hal itu tercermin dari kemauan pusat untuk menempatkan desa kabupaten dan kota dengan kewenang yang luas (Turtiantoro, 2000).

2.1.9 Desentralisasi Fiskal (Kemandirian) Desa

Desentralisasi fiskal desa atau bisa disebut juga dengan kemandirian desa menunjukkan seberapa besar ketergantungan pemerintah desa terhadap pemerintah pusat/ pemerintah kabupaten dalam membiayai pembangunan. Untuk mengetahui seberapa besar tingkat ketergantungan tersebut maka dilakukan dengan menggunakan ukuran apa yang disebut Derajat Desentralisasi Fiskal dengan berbagai proxy sebagaimana berikut :

$$(a) \frac{\text{Pendapatan asli desa (PAD)}}{\text{Total penerimaan desa (TPD)}} \times 100\%$$
$$(b) \frac{\text{Bagi hasil pajak dan bukan pajak untuk desa (BHPBP)}}{\text{Total penerimaan desa (TPD)}} \times 100\%$$
$$(c) \frac{\text{Sumbangan desa (SB)}}{\text{Total penerimaan desa (TPD)}} \times 100\%$$

Dimana : $TPD = PAD + BHPBP + SB$, kalau hasilnya tinggi, derajat desentralisasinya besar (mandiri). Berdasarkan kriteria yang dibuat oleh Badan Litbang Depdagri dan Fisipol UGM (1991), maka kriteria derajat desentralisasi fiskal tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) 0,00% s/d 10% : sangat kurang
- 2) 10,1% s/d 20% : kurang
- 3) 20,1% s/d 30% : cukup.
- 4) 30,1% s/d 40% : baik

5) 40,1% s/d 50% : sangat baik

6) > 50% : memuaskan

Menurut Abdul Halim (2004) desentralisasi fiskal memiliki berbagai keuntungan, yakni :

(1) meningkatnya demokrasi akar rumput

(2) perlindungan atas kebebasan dan hak asasi manusia,

(3) meningkatkan efisiensi melalui pendelegasian kewenangan,

(4) meningkatkan kualitas pelayanan dan

(5) meningkatkan pembangunan ekonomi dan sosial.

Adapun manfaat adanya kemandirian fiskal adalah :

- a. Mendorong peningkatan partisipasi prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan serta akan mendorong pemerataan hasil – hasil pembangunan (keadilan) di seluruh desa dengan memanfaatkan sumber daya serta potensi yang tersedia di desa.
- b. Memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah yang memiliki informasi lebih lengkap.

Dari hal tersebut di atas kemandirian fiskal desa menggambarkan kemampuan pemerintah desa dalam meningkatkan pendapatan asli desa (PAD) seperti pajak desa, retribusi dan lain – lain. Karena itu otonomi desa dan pembangunan desa bisa diwujudkan hanya apabila disertai kemandirian fiskal yang efektif. Ini berarti bahwa pemerintahan desa secara finansial harus bersifat independen terhadap pemerintah pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali sumber – sumber PAD seperti pajak, retribusi dan sebagainya.

Kemudian untuk mengukur seberapa besar kemandirian fiskal suatu desa digunakan ukuran Derajat Kemandirian Fiskal Desa / Derajat Otonomi Fiskal Desa (DKFD / DOFD) yaitu rasio antara PAD dengan total penerimaan APBD pada tahun yang sama, tidak termasuk transfer dari pemerintah pusat. Sementara itu Machfud Sidik (2004) menyatakan bahwa desentralisasi memiliki peran yang strategis sebagai salah satu piranti kebijakan fiskal pemerintah, yang ditujukan untuk :

- (1) menyelaraskan dengan kebijakan ketahanan fiskal yang berkesinambungan dalam konteks kebijakan ekonomi makro,
- (2) memperkecil ketimpangan keuangan antara pemerintah pusat dan desa,
- (3) mengoreksi ketimpangan antar desa dalam kemampuan keuangan,
- (4) meningkatkan akuntabilitas, efektifitas, dan efisiensi dalam rangka peningkatan kinerja pemerintah desa,
- (5) meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat serta
- (6) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di sektor publik.

2.1.10 Kemandirian Desa

Ketahanan konfigurasi besar bangsa dan negara tidak terlepas dari kekuatan dan kemandirian desa. Akan tetapi, desa belum sepenuhnya mendapat perhatian yang lebih serius terutama menyangkut otoritas kewenangan mengatur diri sendiri. Desa masih diposisikan sebagai subordinasi kekuasaan yang lebih tinggi. Oleh sebab itu, dari lebih kurang 54.000 desa, baru segelintir desa yang mampu meningkatkan derajat kualitas hidup (*quality of life*) warganya dalam jangka panjang. Sebagian besar desa masih tertinggal baik dilihat dari aspek sosial

ekonomi, infrastruktur, teknologi bahkan *aksesibilitas* untuk membangun jati diri desa itu sendiri. Jati diri merupakan personifikasi integritas karakter yang mencirikan nilai, sifat, pandangan, dan sikap. Setidaknya terdapat lima unsur jati diri desa, yakni nilai-nilai religi sebagai sandaran kehidupan, iklim demokrasi dalam mengambil setiap keputusan, hubungan emosional kekerabatan yang erat, sikap kesahajaan dalam menerima perubahan, dan tradisi adat istiadat yang kuat.

Dewasa ini, jati diri desa berhadapan langsung dengan arus transformasi nilai dan *mobilitas kapitalisasi materialisme*. Apabila jati diri desa terus menerus tergerus oleh *infiltrasi kapitalis-materialisme*, maka desa akan menjadi ladang *komersialisasi* yang mengikis makna hakiki sebuah desa. Kehilangan jati diri merupakan malapetaka permanen yang menurunkan derajat nilai kekenyalan *sakralisme* desa. Dalam kerangka yang lebih besar, kerapuhan totalitas nilai-nilai pedesaan nantinya hanya menghasilkan serpihan-serpihan yang berserakan dan sulit untuk merajutnya kembali. Dengan demikian, manajemen pembangunan desa merupakan prioritas utama dan strategis bagi ketahanan bangsa dan negara dalam jangka panjang.

Berdasarkan kriteria yang dibuat oleh Badan Litbang Depdagri dan Fisipol UGM (1991), maka kriteria derajat desentralisasi fiskal tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) 0,00% s/d 10% : sangat kurang
- 2) 10,1% s/d 20% : kurang
- 3) 20,1% s/d 30% : cukup.
- 4) 30,1% s/d 40% : baik
- 5) 40,1% s/d 50% : sangat baik

6) > 50% : memuaskan

2.1.11 Perencanaan Keuangan

Perencanaan keuangan menurut *Financial Planing* (2007) adalah proses mencapai tujuan melalui keuangan terencana, menurut Madura (2010) “*Personal finance (also referre financial planning) is the process of planning spending investing to optimize your financial situation*” Sedangkan menurut Manurung (2009;39) perencanaan keuangan adalah dalam merencanakan keuangan untuk memberikan solusi pemilihan pengelolaan keuangan agar tujuan jangka pendek, menengah dan panjang dapat tercapai, untuk bisa memaksimalkan perencanaan keuangan membutuhkan monitor perencanaan yang telah dibuat termasuk juga (*implant*) sungguh-sungguh dari rencana (*plan*) yang terkoordinasi.

Dalam melakukan perencanaan, ada beberapa proses yang akan dilalui dan perlu diketahui. Proses perencanaan keuangan ini dilakukan bukan oleh seorang perencana keuangan, namun oleh pemerintah desa yang mempunyai tujuan-tujuan keuangan di masa depan. Perencana keuangan hanya memberikan arahan (*guidance*) dan rekomendasi atau nasihat (*advice*) kepada individu tersebut pada saat melakukan perencanaan keuangan.

Sebelum masuk ke dalam proses perencanaan keuangan desa, kita perlu mempertegas kembali apakah perencanaan keuangan itu? Definisi perencanaan keuangan menurut *Certified Financial Planner, Board of Standards* adalah proses mencapai tujuan melalui manajemen keuangan secara terencana. Tujuan dapat termasuk pembangunan dan kemajuan desa.

2.1.11.1 Proses Perencanaan Keuangan

Proses perencanaan keuangan (*financial planning process*) memerlukan enam langkah untuk menolong desa melihat gambaran besar posisi keuangannya. Dengan menggunakan enam langkah ini, desa dapat mengetahui posisi keuangannya saat ini, apa yang mungkin dibutuhkan di masa depan, dan apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut.

Termasuk dalam proses ini adalah mengumpulkan informasi data keuangan yang relevan, menentukan tujuan-tujuan, mengevaluasi status keuangan desa tersebut saat ini, dan kemudian menentukan strategi atau perencanaan untuk "bagaimana" mencapai tujuan keuangan desa tersebut berdasarkan situasi saat ini dan rencana masa depannya.



Gambar: Financial Planning Process

Penjelasan dari ke-6 langkah Proses Perencanaan Keuangan tersebut adalah sebagai berikut:

1. **Menetapkan tujuan keuangan dan menentukan prioritas**

Pada tahap ini desa bersama perencana keuangan menentukan tujuan keuangannya, memahami jangka waktu yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan tersebut, mendiskusikan bagaimana tindakan desa atas risiko yang mungkin muncul dan selanjutnya memprioritaskannya. Yang perlu ditekankan adalah tujuan tersebut haruslah SMART atau spesifik (*specific*), dapat diukur (*measurable*), dapat dicapai (*achievable*), realistis (*realistic*), dan punya target waktu pencapaian (*target*).

2. **Mengumpulkan informasi yang relevan**

Langkah berikutnya adalah mengumpulkan data finansial yang diperlukan sebanyak mungkin untuk merumuskan strategi yang cocok guna merealisasikan tujuan. Semua informasi atau dokumen yang diperlukan harus ditemukan, sebelum mendapatkan nasihat yang dibutuhkan. Informasi mengenai data keuangan dapat diperoleh melalui pengumpulan data, survei, maupun pengisian kuesioner. Cara apa pun yang ditempuh mempunyai kelebihan masing-masing.

Contoh informasi yang harus dikumpulkan:

- Data tentang aset/kekayaan dan kewajiban/utang,
- Proyeksi pendapatan di masa mendatang,

- Analisis arus kas dan budget,
- Profil risiko desa,
- Dan sebagainya.

3. **Analisis informasi yang ada**

Selanjutnya, desa dan perencana keuangan harus melakukan analisis dan evaluasi atas informasi yang diperoleh untuk menentukan situasi desa saat ini dan menentukan apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan individu tersebut. Pada tahap ini perencana keuangan mencoba melihat kekuatan dan kelemahan status keuangan desa dan menganalisis bahaya atau risiko potensial yang mungkin muncul yang dapat menghalangi pencapaian tujuan keuangan. Analisis yang dilakukan termasuk analisis aset, kewajiban dan arus kas, serta investasi yang telah dilakukan. Hal ini tergantung dari jenis pelayanan yang diinginkan desa. Dari analisis ini, perencana keuangan dapat menilai apakah tujuan keuangan desa realistis atau tidak.

4. **Menyajikan rekomendasi perencanaan keuangan**

Perencana keuangan harus memberikan rekomendasi perencanaan keuangan yang dititikberatkan pada tujuan keuangan desa berdasarkan informasi yang diberikan dan mengakomodir sejumlah faktor *eksternal* yang mungkin menghambat pencapaian tujuan keuangan. Perencana keuangan harus memastikan bahwa rekomendasi yang dibuatnya

dibangun atas dasar pertimbangan yang sangat hati-hati dari seluruh data *kuantitatif* dan *kualitatif* yang terkumpul.

Desa akan mempelajari rekomendasi tersebut. Tujuannya adalah untuk memahami rekomendasi tersebut sehingga desa dapat mengambil keputusan secara tepat dan benar. Perencana keuangan juga harus mendengarkan apa yang dipikirkan oleh individu tersebut dan melakukan revisi atas rekomendasi tersebut apabila diperlukan.

5. **Implementasi rekomendasi perencanaan keuangan**

Langkah selanjutnya yang paling penting adalah mengimplementasikan rekomendasi yang dibuat. Ibarat dokter yang sudah memberikan resepnya kepada pasien, maka agar bisa sembuh, pasien tersebut harus menebus resep tersebut. Perencana keuangan dan desa bersama-sama mempelajari rekomendasi perencanaan keuangan dan harus sepakat tentang bagaimana rekomendasi tersebut akan dilaksanakan. Perencana keuangan dapat menjadi semacam "pengawas" dalam melakukan koordinasi atas seluruh proses perencanaan keuangan yang terjadi bersama desa dan profesional lainnya.

6. **Mengawasi perencanaan keuangan**

Mengingat proses perencanaan keuangan adalah proses yang dinamis, maka diperlukan pemeriksaan dan revisi secara berkesinambungan. Tujuan dan status keuangan desa sangat mungkin berubah tanpa dapat dihindari. Sebab perubahan adalah hal yang *absolut*. Dan perubahan bisa

terjadi baik secara internal (dari desa itu sendiri) maupun secara eksternal (misalnya *inflasi* dan sebagainya).

2.1.12 Pelaksanaan Keuangan

Pengertian Implementasi atau Pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan yang dikemukakan oleh Abdullah (1987 : 5) bahwa Implementasi adalah suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.

Dari pengertian yang dikemukakan di atas dapatlah ditarik suatu kesimpulan bahwa pada dasarnya pelaksanaan suatu program yang telah ditetapkan oleh pemerintah harus sejalan dengan kondisi yang ada, baik itu di lapangan maupun di luar lapangan. Yang mana dalam kegiatannya melibatkan beberapa unsure disertai dengan usaha-usaha dan didukung oleh alat-alat penunjang.

Selain itu perlu adanya batasan waktu dan penentuan tata cara pelaksanaan. Berhasil tidaknya proses implementasi, Menurut Edward, yang dikutip oleh Abdullah (1987 : 40), dipengaruhi oleh faktor-faktor yang merupakan syarat terpenting berhasilnya suatu proses implementasi. Faktor-faktor tersebut adalah :

1. Komunikasi, merupakan suatu program yang dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan.

2. *Resources* (sumber daya), dalam hal ini meliputi empat komponen yaitu terpenuhinya jumlah staf dan kualitas mutu, informasi yang diperlukan guna pengambilan keputusan atau kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas sebagai tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.
3. Disposisi, Sikap dan komitmen daripada pelaksanaan terhadap program khususnya dari mereka yang menjadi implementasi program khususnya dari mereka yang menjadi implementer program
4. Struktur birokrasi. Yaitu SOP (*Standar Operating Procedures*). yang mengatur tata aliran dalam pelaksanaan program. Jika hal ini tidak sulit dalam mencapai hasil yang memuaskan, karena penyelesaian masalah-masalah akan memerlukan penanganan dan penyelesaian khusus tanpa pola yang baku.

Keempat faktor di atas, dipandang mempengaruhi keberhasilan suatu proses implementasi, namun juga adanya keterkaitan dan saling mempengaruhi antara faktor yang satu dengan faktor yang lain. Selain itu dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsure yang penting dan mutlak menurut Abdullah (1987 : 398) yaitu :

- a. Adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan.
- b. Kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan manfaat dari program perubahan dan peningkatan,
- c. Unsur pelaksana baik organisasi maupun perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan pelaksana dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Dari pendapat di atas dapatlah dikatakan bahwa pelaksana suatu program senantiasa melibatkan ketiga unsur tersebut.

2.1.13 Peranggungjawaban keuangan

Berbagai rumusan mengenai akuntansi pertanggungjawaban menurut pendapat para pakar akuntansi akan disajikan dibawah ini.

Menurut Hansen, Mowen (2005:116) definisi akuntansi pertanggungjawaban adalah sebagai berikut : "Akuntansi pertanggungjawaban adalah Sistem yang mengukur berbagai hasil yang dicapai oleh setiap pusat pertanggungjawaban menurut informasi yang dibutuhkan oleh para manajer untuk mengoperasikan pusat pertanggungjawaban mereka.

Adapun akuntansi pertanggungjawaban menurut Garrison (2001:20) adalah sebagai berikut : A system of accounting in which costs are assigned to various managerial level according to where control of the costs deemed to rest, with the managers then held responsibility for difference between and actual results.

Sedangkan akuntansi pertanggungjawaban menurut LM Samryn (2001: 258) adalah sebagai berikut : "Akuntansi pertanggungjawaban merupakan suatu sistem akuntansi yang digunakan untuk mengukur kinerja setiap pusat pertanggungjawaban sesuai dengan informasi yang dibutuhkan manajer untuk mengoperasikan pusat pertanggungjawaban mereka sebagai bagian dari sistem pengendalian manajemen.

Dari berbagai definisi di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan mengenai akuntansi pertanggungjawaban sebagai berikut :

1. Akuntansi pertanggungjawaban merupakan suatu sistem akuntansi yang disusun berdasarkan struktur organisasi yang secara tegas memisahkan tugas, wewenang dan tanggung jawab dari masing-masing tingkat manajemen.
2. Akuntansi pertanggungjawaban mendorong para individu, terutama para manajer untuk berperan aktif dalam mencapai tujuan perusahaan secara efektif dan efisien.
3. Penyusunan anggaran dalam akuntansi pertanggungjawaban adalah berdasarkan pusat-pusat pertanggungjawaban. Dari laporan pertanggungjawaban dapat diketahui perbandingan antara realisasi dengan anggarannya, sehingga penyimpangan yang terjadi dapat dianalisa dan dicari penyelesaiannya dengan manajer pusat pertanggungjawabannya.
4. Akuntansi pertanggungjawaban melaporkan hasil evaluasi dan penilaian kinerja yang berguna bagi pimpinan dalam penyusunan rencana kerja periode mendatang, baik untuk masing-masing pusat pertanggungjawaban maupun untuk kepentingan perusahaan secara keseluruhan.

Sedangkan menurut Mulyadi (1983 : 379-380) dikemukakan :
“Akuntansi pertanggungjawaban adalah suatu sistem yang disusun sedemikian rupa sehingga pengumpulan dan pelaporan biaya dan penghasilan dilakukan dengan bidang pertanggungjawaban dalam organisasi dengan tujuan agar dapat ditunjuk orang atau kelompok yang bertanggungjawab terhadap penyimpangan dari biaya dan penghasilan yang dianggarkan”.

Didalam pengertian di atas Mulyadi menyimpulkan bahwa syarat untuk dapat menerapkan akuntansi pertanggungjawaban :

- a. Struktur organisasi

Dalam akuntansi pertanggungjawaban struktur organisasi harus menggambarkan aliran tanggungjawab, wewenang dan posisi yang jelas untuk setiap unit kerja dari setiap tingkat manajemen selain itu harus menggambarkan pembagian tugas dengan jelas pula. Dimana organisasi disusun sedemikian rupa sehingga wewenang dan tanggungjawab tiap pimpinan jelas. Dengan demikian wewenang mengalir dari tingkat manajemen atas ke bawah, sedangkan tanggungjawab adalah sebaliknya.

b. Anggaran

Dalam akuntansi pertanggungjawaban setiap pusat pertanggungjawaban harus ikut serta dalam penyusunan anggaran karena anggaran merupakan gambaran rencana kerja para manajer yang akan dilaksanakan dan sebagai dasar dalam penilaian kerjanya. Diikut sertakannya semua manajer dalam penyusunan.

c. Penggolongan biaya

Karena tidak semua biaya yang terjadi dalam suatu bagian dapat dikendalikan oleh manajer, maka hanya biaya-biaya terkendalikan yang harus dipertanggungjawabkan olehnya. Pemisahan biaya kedalam biaya terkendalikan dan biaya tak terkendalikan perlu dilakukan dalam akuntansi pertanggungjawaban.

- 1) Biaya terkendalikan adalah biaya yang dapat secara langsung dipengaruhi oleh manajer dalam jangka waktu tertentu.
- 2) Biaya tidak terkendalikan adalah biaya yang tidak memerlukan keputusan dan pertimbangan manajer karena hal ini tidak dapat mempengaruhi biaya karena biaya ini diabaikan.

d. Sistem akuntansi

Oleh karena biaya yang terjadi akan dikumpulkan untuk setiap tingkatan manajer maka biaya harus digolongkan dan diberi kode sesuai dengan tingkatan manajemen yang terdapat dalam struktur organisasi. Setiap tingkatan manajemen merupakan pusat biaya dan akan dibebani dengan biaya yang terjadi didalamnya yang dipisahkan antara biaya terkendalikan dan biaya tidak terkendalikan. Kode perkiraan diperlukan untuk mengklasifikasikan perkiraan-perkiraan baik dalam neraca maupun dalam laporan rugi laba.

e. Sistem pelaporan biaya

Bagian akuntansi biaya setiap bulannya membuat laporan pertanggungjawaban untuk tiap-tiap pusat biaya. Setiap awal bulan dibuat rekapitulasi biaya atas dasar total biaya bulan lalu, yang tercantum dalam kartu biaya. Atas dasar rekapitulasi biaya disajikan laporan pertanggungjawaban biaya. Isi dari laporan pertanggungjawaban disesuaikan dengan tingkatan manajemen yang akan menerimanya. Untuk tingkatan manajemen yang terendah disajikan jenis biaya, sedangkan untuk tiap manajemen di atasnya disajikan total biaya tiap pusat biaya yang dibawahnya ditambah dengan biaya-biaya yang terkendalikan dan terjadi dipusat biayanya sendiri.

Di dalam pelaksanaan akuntansi pertanggungjawaban terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, seperti yang dikemukakan oleh Mulyadi adalah sebagai berikut :

- a) Struktur organisasi yang menetapkan secara jelas dan tegas menggambarkan pembagian tugas, wewenang dan tanggungjawab untuk setiap unit dalam struktur organisasi.

- b) Penyusunan anggaran yang dilakukan oleh tiap tingkatan manajemen dalam organisasi perusahaan.
- c) Adanya pemisahan biaya sesuai dengan dapat dikendalikan tidaknya suatu biaya oleh seorang manajer pusat biaya tertentu dalam perusahaan.
- d) Adanya klasifikasi dan kode rekening yang disesuaikan dengan tingkatan manajemen dalam perusahaan.
- e) Sistem pelaporan biaya pada setiap tingkatan perusahaan telah memenuhi syarat dalam penerapan akuntansi pertanggungjawaban.

2.1.14 Sumber Penerimaan Desa

Dalam konteks otonomi desa di Indonesia, proses pengelolaan anggaran memiliki implikasi yang sangat luas terhadap pelaksanaan berbagai kebijakan pemerintah desa, baik secara ekonomis maupun politis. Setiap desa memiliki masalah proporsi kebijakan keuangan yang berbeda, dengan mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan keuangan desa, struktur sosial dan ekonomi penduduk, budaya, politis dan aturan yang berlaku dari pemerintah pusat (Abdul Halim, 2004)

Sehubungan dengan posisi keuangan ini, ditegaskan bahwa pemerintah desa tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan terhadap masyarakat dan melaksanakan pembangunan. Sumber-sumber penerimaan di dalam APBDes terdiri dari lima komponen besar, yaitu : PAD; bagi hasil pajak dan bukan pajak; sumbangan/bantuan pemerintah pusat; pinjaman desa; dan sisa lebih tahun sebelumnya. PAD khususnya untuk suatu desa terdiri dari : Penerimaan redistribusi

desa, perolehan dari tanah kas desa, dan pungutan –pungutan lain yang telah diperdeskan serta pendapatatan lain-lain yang sah.

2.1.14.1 Pajak

Pajak merupakan hak *prerogatif* pemerintah berupa pungutan yang didasarkan pada undang-undang dan dapat dipaksakan kepada subyeknya tanpa batas yang langsung dapat ditunjukkan (Guritno, 2001, 181). Hal terpenting Menurut Guritno, belum tentu si pembayar pajak adalah pihak yang akhirnya menderita beban pajak tersebut. Karena ada kemungkinan pajak tersebut dapat dilimpahkan kepada Pihak lain. Sedangkan pihak yang menderita karena membayar pajak disebut *tax impact*.

Dalam kapasitasnya sebagai sumber dana dalam negeri, pajak memiliki 2 fungsi:

1. *Budgetair* yaitu untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara; dan
2. Mengatur yaitu untuk melaksanakan kebijaksanaan dalam bidang sosial dan ekonomi.

Misalnya untuk barang-barang konsumsi yang mengganggu kesehatan, gaya hidup konsumtif, bea masuk untuk proteksi produk-produk lokal, dan lain-lain. Beberapa teori yang memberikan hak kepada negara untuk pemungutan pajak antara lain:

1. Teori asuransi, yaitu melindungi keselamatan jiwa, harta benda, dan hak-hak rakyat, sehingga pajak diibaratkan sebagai premi asuransi,
2. Teori kepentingan, pembebanannya didasarkan pada kepentingan masing masing individu yang hubungannya searah.

3. Teori daya pikul, yang disesuaikan dengan kemampuan tiap individu baik secara obyektif (penghasilan/kekayaan) maupun subyektif (kebutuhan yang harus dipenuhi).
4. Teori bakti, mendasarkan pada kesadaran rakyat akan kewajiban membayar pajak.
5. Teori asas daya beli, yaitu dampak terhadap pemungutannya. Pajak dari rakyat ke negara dan dikembalikan lagi dalam bentuk pemeliharaan kesejahteraan masyarakat.

Menurut A. Smith (Guritno, 2001) dan para ahli keuangan negara lainnya, sistem pajak yang baik harus memenuhi kriteria :

1. Distribusi beban pajak yang adil, sesuai dengan bagian yang wajar.
2. Sedikit mungkin mencampuri mekanisme pasar.
3. Mampu memperbaiki inefisiensi sektor swasta.
4. Struktur pajak harus mampu digunakan dalam kebijakan fiskal.
5. Sistemnya harus dimengerti oleh wajib pajak
6. Administrasi dan biaya pelaksanaannya harus minimal.
7. Bersifat pasti, dapat dilaksanakan dan dapat diterima.

Pajak desa adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan desa tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembangunan desa (Simanjuntak, 2001,98).

Penilaian potensi pajak sebagai penerimaan desa, ada 5 (lima) kriteria yaitu:

1. Kecukupan dan elastisitas, ini menyangkut apakah hasil yang diperoleh sebanding dengan biaya pelayanan yang akan dikeluarkan.
2. Keadilan, prinsipnya adalah beban pengeluaran pemerintah haruslah dipikul oleh semua golongan dalam masyarakat sesuai dengan kekayaan dan kesanggupan masing-masing golongan. Keadilan ini mempunyai tiga dimensi yaitu : pemerataan secara vertikal; horisontal; dan keadilan secara geografis.
3. Kemampuan administratif yang berkaitan dengan perbedaan jumlah pendapatan, integritasnya, dan keputusan yang diperlukan.
4. Kesepakatan politis, menyangkut sensitivitas dalam pengenaan pajak, Struktur tarif siapa yang harus membayar dan bagaimana pajak tersebut ditetapkan, memungut pajak secara fisik, dan memaksakan sanksi.
5. Kecocokan, apakah sebagai pajak pusat atau pajak desa.

2.1.14.2 Retribusi

Retribusi adalah pemungutan desa sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah desa untuk kepentingan orang pribadi atau badan (UU nomor 34 tahun 2000 jo. UU nomor 18 tahun 1997). Retribusi desa dibagi atas tiga golongan yaitu :

1. Retribusi Jasa Umum,
2. Retribusi Jasa Usaha, dan
3. Retribusi Perijinan Tertentu.

Restribusi adalah suatu pembayaran langsung oleh mereka yang menikmati suatu pelayanan dari pemerintah. Pembayaran tersebut biasanya dimaksudkan untuk menutup seluruh atau sebagian dari biaya pelayanannya. Sedangkan kebijakan memungut bayaran untuk barang dan layanan yang

disediakan pemerintah berpangkal pada pengertian efisiensi ekonomi. Seseorang bebas untuk menentukan besar layanan tertentu yang hendak dinikmatinya.

Lebih lanjut dikatakan, bahwa dalam teori ekonomi, harga barang atau layanan yang disediakan pemerintah hendaknya didasarkan pada biaya tambahan (*marginal cost*) yaitu biaya untuk melayani konsumen terakhir. Karena sebagian besar layanan pemerintah merupakan hak monopoli, maka manfaat ekonomi tertinggi untuk masyarakat adalah jika penetapan harga layanan tersebut diumpamakan adanya suatu persaingan pasar. Dengan demikian pemerintah akan memproduksi jasa tersebut pada titik tempat biaya tambahan sama dengan penerimaan tambahan (*marginal revenue*).

2.1.14.3 Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan desa.

Perubahan dalam bentuk hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah desa dan implikasinya terhadap pengelolaan keuangan desa telah melahirkan berbagai persepsi. Sementara pihak meragukan kemampuan desa, baik dari segi kesiapan sumberdaya manusia maupun perangkat pendukungnya, sementara yang lain berpandangan bahwa saat pemerintah desa bisa menunjukkan kemampuannya sebagai pelayan masyarakat dengan lebih baik dibanding sebelumnya. *Ekses* lain adalah keterbukaan atas informasi yang semakin luas sehingga kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah desa dapat diamati oleh masyarakat, terutama melalui peran media masa dan LSM (Abdul Halim, 2004).

Sebagaimana diketahui bahwa salah satu tugas pemerintah adalah menyediakan barang publik yang pembiayaannya melalui berbagai sumber, khususnya pajak. Dengan kondisi kemampuan keuangan antar desa berbeda, maka

adanya sistem keuangan negara yang dapat menjamin kelancaran pemerintahan dan pembangunan secara menyeluruh. Alokasi tugas tersebut membawa konsekuensi pada perimbangan keuangan pemerintah pusat dan desa, terkait dengan kenyataan pada derajat otonomi yang tinggi (Suparmoko, 2002, 37-38).

Berhubungan dengan pembiayaan pemerintahan di desa, maka perlu diketahui pendapatan yang pasti agar ada kepastian mengenai pelaksanaan dan keinginan kegiatan pemerintahan di desa. Perimbangan keuangan ini merupakan suatu sistem pembiayaan dalam kerangka negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan pemerintah pusat dan desa. Selain itu juga merupakan pemerataan antar desa secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan desa sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Melalui dana perimbangan, pemerintah desa akan memperoleh alokasi dana besar sebagai konsekuensi otonomi desa. Tugas-tugas yang selama ini secara *sentralistik* menjadi tugas pemerintah pusat kini menjadi tugas pemerintah desa. Oleh karena itu pembiayaan untuk pelaksanaan tugas-tugas tersebut harus juga dialokasikan ke desa melalui mekanisme perimbangan keuangan tersebut.

Pendapatan bersih merupakan pendapatan bruto setelah dikurangi dengan biaya-biaya dalam proses produksi, namun sebagai langkah fungsi pertama yaitu alat perencanaan, pengertian biaya dan ongkos perlu diingatkan kembali. Menurut disiplin akuntansi manajemen "*cost*" = biaya-biaya yang dianggap akan memberikan manfaat (*service potentials*) diwaktu yang akan datang, dan karena itu dicantumkan dalam neraca. Sebaliknya ekspens adalah

pengeluaran yang telah digunakan untuk menghasilkan prestasi, karena pengeluaran ini tidak memberikan manfaat lagi di waktu yang akan datang, maka tempatnya adalah rugi/laba (*income statement*)

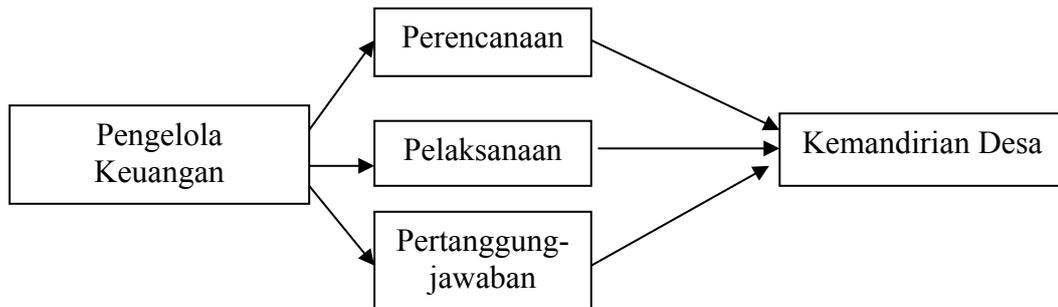
2.1.15 Produk Hukum yang melandasi tentang pendapatan desa

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Desa-desa Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 ;
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Desa sebagaimana telah diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 ;
3. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Desa;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Desa ;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa ;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Desa Provinsi dan Pemerintahan Desa Kabupaten/Kota ;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 ;
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa ;

9. Peraturan Desa Kabupaten Lumajang Nomor 20 Tahun 2006 tentang Kewenangan Desa ;
10. Peraturan Desa Kabupaten Lumajang Nomor 21 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa ;
11. Peraturan Desa Kabupaten Lumajang Nomor 27 Tahun 2006 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa ;
12. Peraturan Desa Kabupaten Lumajang Nomor 29 Tahun 2006 tentang Perangkat Desa ;
13. Peraturan Desa Kabupaten Lumajang Nomor 30 Tahun 2006 tentang Sumber Pendapatan Desa ;
14. Peraturan Desa Kabupaten Lumajang Nomor 07 Tahun 2007, tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Desa ;
15. Peraturan Desa Kabupaten Lumajang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan ;
16. Peraturan Desa Kabupaten Lumajang Nomor 02 Tahun 2009, tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMD) Kabupaten Lumajang Tahun 2010- 2014 ;
17. Peraturan Bupati Lumajang Nomor 15 Tahun 2010, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa ;
18. Peraturan Bupati Lumajang Nomor 35 Tahun 2012, tentang Penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Kabupaten Lumajang Tahun Anggaran 2011.

2.2 Kerangka pemikiran

Untuk memberikan pedoman dan mempermudah dalam kegiatan penelitian, pengolahan data, penganalisaannya, agar diperoleh hasil penelitian yang benar, maka digunakan kerangka penelitian sebagai berikut:



Gambar a.3.1 Skema Kerangka Pemikiran

2.3 Kajian Penelitian terdahulu

Penelitian Elia Radianto (1997), dengan judul Otonomi Keuangan Desa Tingkat II di Maluku, menyimpulkan bahwa variabel tingkat perkembangan ekonomi (PE) dan bantuan pemerintah pusat (G), baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang berpengaruh positif terhadap derajat otonomi fiskal desa (Y). Menggunakan alat analisis linear dinamis yaitu *Partial Adjustment Model* (PAM) dengan data kurun waktu tahun 1986/1987-1994/1995.

Penelitian Kerjasama LP2I Semarang dengan pemerintah Propinsi Jawa Tengah (2000) dengan judul penggalan sumber-sumber pendapatan baru di Jawa Tengah, menyebutkan bahwa kondisi geografis, pelaksanaan UU No. 22 tahun 1999 dan PP nomor 25 tahun 2000, merupakan peluang utama dalam penelitian tersebut. Variabel lainnya adalah kondisi demografi, social budaya, serta kondisi pemerintahan. Kontribusi terbesar pada PAD adalah retribusi yang diikuti pajak, sumber lain, dinas, dan BUMD. Namun secara keseluruhan masih lebih baik

daripada kondisi yang ada di 35 kabupaten/kota di Propinsi Jawa Tengah. Penelitian tersebut menggunakan analisis SWOT dari hasil diskusi kelompok dengan beberapa instansi terkait serta para pakar di bidang keuangan publik yang dilanjutkan dengan analisis diskriptif.

Abdul Halim (2001) dalam penelitiannya tentang fiscal stress, disebutkan bahwa PAD masih berperan terhadap total penerimaan desa/propinsi. Retribusi sebagai komponen utama PAD, berpengaruh secara signifikan daripada pajak. Sedangkan proporsi pajak desa relatif tidak berpengaruh terhadap PAD. Analisis berdasarkan data realisasi anggaran propinsi sebelum fiscal stress (1996/1997) dan sesudahnya (1998/1999). Selanjutnya dilakukan pengujian dengan Paired Sample T Test, yaitu membandingkan dua sampel dengan subyek yang sama namun mengalami dua perlakuan yang berbeda. Penelitian tersebut hanya terfokus pada angka rata-rata seluruh propinsi di Indonesia.

Rita Engleni (2001) yang meneliti tentang PAD di Kota Padang menyimpulkan perlunya rencana penerimaan PAD jangka menengah yang memenuhi unsure rasionalitas dan berorientasi ke depan. Skenario ini merupakan langkah penting sebagai respon semangat kemandirian pendanaan desa. Disamping sebagai pedoman penentuan langkah dan tindakan oleh dinas/unit kerja pengelola penerimaan PAD, juga sebagai tolok ukur keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kausalitas yang dikaitkan dengan beberapa indikator pokok yaitu rata-rata pertumbuhan komponen PAD sebagai dasar untuk memprediksi rumusannya.

2.4 Hipotesis Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian, kajian teoritis, dan beberapa penelitian sebelumnya, maka hipotesis yang dapat disusun dalam penelitian ini adalah diduga ada pengaruh pengelolaan keuangan desa terhadap kemandirian desa.

