

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa, pemerintah desa diharapkan dapat menjalankan tatanan pemerintahannya secara mandiri dalam pengelolaan pemerintahan dan pemanfaatan sumber daya yang dimiliki. Berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 2014, desa merupakan satu kesatuan masyarakat secara hukum yang mempunyai batasan wilayah yang mempunyai wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat yang didasarkan pada prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan atau hak tradisional yang diakui serta dihormati pada sistem pemerintahan Indonesia. Undang-Undang desa disambut sebagai payung hukum untuk mewujudkan desa yang lebih mandiri, sejahtera dan demokratis. Dalam praktiknya dapat dilihat dari pemerintah desa yang bertindak sebagai pembimbing dan pengayom masyarakat, sedangkan masyarakat sendiri sebagai agen-agen perubahan dan pembangunan desa yang berperan aktif dalam melaksanakan pembangunan di desa (<http://www.ireyogya.org/id/news/menteri-desa-mengapresiasi-masukan-ire.html>).

Sesuai dengan Pasal 4 UU Nomor 6 Tahun 2014 desa menjadi fenomena menarik untuk diperdebatkan setelah adanya kejelasan status dan kepastian hukum atas kedudukan desa pada sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 telah menempatkan desa berkedudukan dalam wilayah kabupaten/kota. Kompromi mengenai landasan konstitusional kedudukan desa melahirkan aturan tentang asas rekognisi dan subsidiaritas.

Rekognisi berhubungan dengan pengakuan terhadap keanekaragaman kultural, sedangkan subsidiaritas terkait tentang hubungan antara negara dan desa setelah didudukkan, dimana negara tidak lagi sebagai pengontrol desa secara menyeluruh tetapi harus memposisikan desa mampu mengelola dirinya sendiri (http://kedesa.id/id_ID/wiki/kedudukan-dan-kewenangan-desa).

Dalam penjelasan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 kini kedudukan desa ialah sebagai subyek pembangunan bukan lagi sebagai obyek pembangunan. Penjelasan umum UU Desa dengan jelas menyebutkan bahwa desa merupakan gabungan dari fungsi *self governing community* dengan *local self government* dimana kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa, kemudian ditata menjadi desa dan desa adat. Desa dan desa adat mempunyai fungsi pemerintahan, keuangan desa, pembangunan desa, dan mendapatkan pembinaan dari pemerintah kabupaten/kota.

Dalam Pedoman Asistensi Akuntansi Keuangan Desa oleh IAI-KASP 2015 menyebutkan bahwa yang menjadi perhatian dengan diberlakukannya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah bagaimana selanjutnya pemerintah desa mengelola keuangan dan mempertanggungjawabkannya. Menurut pasal 71 ayat (1) UU Nomor 6 Tahun 2014 menyatakan bahwa keuangan desa merupakan hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang dan segala hal yang berupa uang dan barang yang berkaitan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa. Kemudian ayat (2) nya menyebutkan bahwa hak dan kewajiban itu akan menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan keuangan desa. Pengelolaan keuangan desa harus dikelola berdasarkan asas transparansi, akuntabilitas, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin

anggaran sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014.

Dalam APBN-P 2015 telah dialokasikan Dana Desa untuk digunakan semua desa yang tersebar di wilayah Indonesia. Selain menerima dana desa, desa juga memperoleh Alokasi Dana Desa (ADD) sebesar sepuluh persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dihasilkan atas pembagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah serta bantuan keuangan yang berasal dari APBD Provinsi. Berdasarkan Perpres No 22 Tahun 2015 Dana Desa merupakan dana yang sumbernya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditransfer melalui APBD. Setiap kabupaten/kota memperoleh dana desa berdasarkan jumlah desa. Pengalokasian dana desa disalurkan secara adil dengan menggunakan alokasi dasar dan alokasi yang diperhitungkan dengan melihat jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah dan tingkat kesulitan geografis desa setiap kabupaten/kota.

Menurut Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2015 pasal 16 menyatakan bahwa pemerintah menyalurkan dana desa secara bertahap berdasarkan tahun anggaran berjalan dengan ketentuan sebagai berikut: tahap pertama dilaksanakan bulan April dengan jumlah empat puluh persen, tahap kedua pada bulan Agustus dengan jumlah empat puluh persen dan tahap ketiga dilaksanakan pada bulan Oktober dengan jumlah dua puluh persen. Pengelolaan dana desa harus diselenggarakan secara tertib, patuh pada regulasi, ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan melakukan pertanggungjawaban pada keuangan desa.

Di dalam Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Konsultasi Pengelolaan Keuangan Desa 2015 oleh BPKP c.q Deputi Bidang Pengawas Penyelenggaraan

Keuangan Daerah bahwa prinsip akuntabilitas harus dapat diterapkan dalam tata kelola pemerintah desa, dimana seluruh akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintah harus mampu untuk dipertanggungjawabkan terhadap masyarakat desa. Menurut Mahmudi (2010), akuntabilitas publik adalah kewajiban agen (pemerintah) dalam mengelola sumber daya, berkaitan dengan pelaporan, dan pengungkapan segala aktivitas yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya publik terhadap pemberi mandat (prinsipal).

Akuntabilitas keuangan suatu organisasi sektor publik tidak lepas dari yang namanya kinerja keuangannya. Sistem kinerja sektor publik merupakan suatu sistem yang mempunyai tujuan untuk membantu manajer publik untuk menilai pencapaian suatu strategi yang telah diterapkan dengan tolok ukur kinerja yang ditetapkan (Halim dan Kusufi, 2014). Tolok ukur kinerja tersebut dapat berupa kinerja keuangan dan kinerja non keuangan. Menurut Halim dan Kusufi (2014), pengukuran kinerja sangat penting untuk dilakukan dalam rangka menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas bukan hanya sekedar bagaimana uang publik dibelanjakan, namun akuntabilitas yang dimaksud adalah uang publik dibelanjakan secara ekonomis, efisien, dan efektif. Hal ini berarti setiap rupiah yang dikeluarkan untuk dibelanjakan harus mempunyai dampak terhadap kepentingan dan kebutuhan publik sesuai dengan tuntutan publik, serta dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Pertanggungjawaban pemerintah desa dapat dilihat dengan kinerja keuangan melalui perhitungan dan analisis pencapaian suatu target dan realisasi dari penerimaan dan pengeluaran atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) serta Laporan Realisasi Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan

Belanja Desa baik dilihat dari segi *input, output, outcome, impact* dan *benefit* nya sesuai dengan Permendagri Nomor 113 Tahun 2014. Untuk menganalisis laporan keuangan pemerintah desa dapat menggunakan analisis rasio keuangan khususnya Laporan Realisasi Pelaksanaan APBDesa. Laporan Realisasi Pelaksanaan APBDesa memberikan informasi yang berguna untuk menilai kinerja keuangan. Apabila dibandingkan dengan neraca, maka Laporan Realisasi Pelaksanaan APBDesa menduduki prioritas yang lebih penting (Mahmudi, 2016).

Secara umum penggunaan rasio keuangan telah digunakan oleh organisasi di sektor bisnis, sedangkan dalam sektor publik penggunaannya masih sangat terbatas. Padahal jika dilihat dari hasil perhitungannya dapat dilihat seberapa besar tingkat kinerja sebuah organisasi dan dapat dijadikan sebagai tolak ukur dalam meningkatkan kinerja setiap tahunnya. Analisis rasio keuangan belum banyak diterapkan dalam sektor publik, oleh karena itu secara teoritis belum ada kesepakatan yang berkaitan dengan nama dan kaidah pengukurannya (Halim, 2007).

Dalam penelitian ini rasio keuangan yang digunakan adalah rasio ekonomi, rasio efisiensi, rasio efektivitas, rasio kemandirian keuangan desa, rasio tingkat ketergantungan keuangan desa, dan rasio tingkat desentralisasi fiskal. Rasio-rasio tersebut dipilih oleh peneliti karena disesuaikan dengan data yang diperoleh dan dianggap data tersebut mampu dianalisa oleh peneliti. Objek yang diambil dalam penelitian ini adalah pemerintah desa di Kabupaten Tuban yang data keuangannya diperoleh dari 20 kantor kecamatan yang tersebar di wilayah Kabupaten Tuban.

Kabupaten Tuban masuk kategori dalam daftar 25 kabupaten di Indonesia yang mempunyai daya tarik investasi. Berdasarkan hal tersebut,

Kabupaten Tuban mendapatkan penganugrahan *Indonesia Attractiveness Index* (IAI). Selain itu, Kabupaten Tuban dinilai memiliki pertumbuhan ekonomi yang bagus pada beberapa tahun terakhir. Hal ini dibuktikan dengan presentase pertumbuhan ekonomi yang melampaui Propinsi Jawa Timur dengan presentase pertumbuhan sebesar 7,03%. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Tuban terus mengalami peningkatan. Tahun 2012, PDRB Kabupaten Tuban Rp 9,650 Triliun lebih. Sedang, angka itu terus naik hingga mencapai Rp 13,6 Triliun lebih pada tahun 2014. Tahun 2015, Kabupaten Tuban dinilai berhasil meningkatkan Pendapatan Per Kapita Kabupaten.

Jika dilihat dari Indeks Desa Membangun Kabupaten Tuban mempunyai Indeks Desa Membangun sebesar 0,6108. Hal ini menunjukkan bahwa rata-rata desa di Kabupaten Tuban masih dalam kategori sebagai desa yang berkembang. Dengan adanya dana desa yang begitu besar tentu saja pemerintah Kabupaten Tuban dan pemerintah desa harus berupaya untuk menjadikan desa menjadi desa yang maju bahkan mandiri. Desa yang maju dan mandiri, perlu adanya kerjasama pada berbagai pihak, termasuk antara pemerintah desa, Badan Permasyarakatan Desa (BPD), dan masyarakat. Pemerintah desa harus berupaya untuk meningkatkan kinerja keuangan dan non keuangan sesuai dengan UU Desa No. 6 tahun 2014. Peran BPD di desa harus lebih ditingkatkan dan BPD tentu saja harus menjalankan tugas dan wewenangnya dengan sebenar-benarnya. Untuk peran masyarakat sendiri, masyarakat harus ikut berperan aktif dalam kegiatan yang diselenggarakan oleh desa. Selain itu, masyarakat beserta BPD harus mengawasi kinerja pemerintah desa khususnya kinerja keuangan agar pemerintah desa lebih akuntabel.

Indonesia *Corruption Watch* (ICW) telah melansir data korupsi di desa dari tahun 2011-2015. Menurut ICW terdapat 133 kasus korupsi terjadi di desa, 186 dinyatakan tersangka dan diperkirakan merugikan negara 205 miliar rupiah (www.hukumonline.com). Salah satu kasus korupsi yang terjadi di tingkat desa adalah dilakukan oleh pemerintah desa di kabupaten Tuban. Kasus tersebut dilakukan oleh kepala desa beserta sekretaris desa yang menyalahgunakan kekuasaannya dengan memaksa seseorang untuk memberikan sesuatu dengan cara meminta uang administrasi pengurusan warkah atas 103 (seratus tiga) bidang tanah untuk industri dan meminta biaya fotocopy sebesar 1 juta. Kemudian kades mendapatkan uang sebesar 25 juta atas penyalahgunaan tersebut. Perkara ini telah diputus PN Tipikor Surabaya (<http://erickosinuhaji.wordpress.com>). Hal ini menandakan bahwa perlu dilakukan pengukuran kinerja keuangan pada tingkat desa di Kabupaten Tuban, karena tidak menutup kemungkinan hal yang sama juga terjadi pada pemerintah desa yang lain.

Bisma dan Susanto (2010), meneliti bagaimana kinerja keuangan daerah pemerintah provinsi NTB tahun anggaran 2003-2007 yang diukur dari tingkat kemandirian daerah, tingkat ketergantungan daerah, tingkat desentralisasi fiskal, tingkat efektivitas, tingkat efisiensi serta mengetahui bagaimana kemampuan keuangan pemerintah daerah yang diukur melalui *share* dan *growth*, Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) dan peta kemampuan daerah. Hasil dari penelitian ini secara umum provinsi NTB tidak optimal dalam melaksanakan otonomi daerah.

Khikmah (2014), mengukur kinerja pemerintah daerah kabupaten Lamongan dengan berbasis *value for money*. Penelitian ini hanya menggunakan

tiga rasio yaitu rasio ekonomi, rasio efisiensi, dan rasio efektivitas. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kinerja pemerintah daerah Kabupaten Lamongan tidak ekonomis, namun jika dilihat dari rasio efisiensi dan efektivitas kinerja pemerintah kabupaten Lamongan efisien dan efektif.

Sari (2014), meneliti hal yang sama yaitu mengukur kinerja pemerintah daerah dengan menggunakan konsep *value for money*, namun penelitiannya dilakukan di kabupaten Sumenep. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kinerja pemerintah kabupaten Sumenep baik dan cenderung naik dari tahun ke tahun serta masuk dalam kategori ekonomis, efisien, dan efektif.

Yunianti (2015), meneliti dengan judul Analisis Efisiensi dan Efektivitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Penelitian tersebut dilakukan di desa Argodadi kecamatan Sedayu Kabupaten Bantul Tahun 2010-2013. Hasil dalam penelitian ini menunjukkan bahwa efisiensi kinerja keuangan mempunyai kecenderungan tidak efisien namun sangat efektif.

Berdasarkan pada uraian tersebut, penelitian ini penting dilakukan dengan maksud untuk mengetahui dan menganalisa kinerja keuangan Pemerintah Desa pada tahun pertama di anggarkanya Dana Desa mengingat bahwa kinerja keuangan pada tingkat pemerintah desa belum banyak diteliti dan sebelumnya hanya diterapkan pada pemerintah daerah. Selain itu salah satu catatan dari pelaksanaan dana desa di tahun 2015 adalah rendahnya serapan sampai batas waktu yang telah ditentukan. Dengan adanya Dana Desa pada tahun pertama, apakah pemerintah desa mampu mengelola keuangan desa yang di turunkan dalam bentuk kebijakan desa berupa APBDesa secara ekonomis, efektif, efisien dan sesuai dengan tujuan dana desa yang tercantum dalam PP

Nomor 60 Tahun 2014 yaitu membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan.

Selain itu, pendapatan transfer yang besar dari pemerintah pusat maupun daerah apakah pemerintah desa mampu memanfaatkan dengan baik sehingga hal ini akan tercermin dari besaran tingkat kemandirian desa, ketergantungan desa dan seberapa besar tingkat desentralisasi fiskal di desa. Berdasarkan latar belakang masalah di atas, judul dalam penelitian ini adalah “Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Desa di Kabupaten Tuban di Tahun Pertama Kucuran Dana Desa”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dan dikaji dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah kinerja pemerintah desa di Kabupaten Tuban ekonomis?
2. Apakah kinerja pemerintah desa di Kabupaten Tuban efisien?
3. Apakah kinerja pemerintah desa di Kabupaten Tuban efektif?
4. Apakah kinerja pemerintah desa di Kabupaten Tuban baik jika dilihat dari rasio kemandirian desa?
5. Apakah kinerja pemerintah desa di Kabupaten Tuban baik jika dilihat dari rasio ketergantungan desa?
6. Apakah kinerja pemerintah desa di Kabupaten Tuban baik jika dilihat dari rasio desentralisasi fiskal?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui kinerja pemerintah desa di Kabupaten Tuban dilihat dari unsur ekonomi
2. Mengetahui kinerja pemerintah desa di Kabupaten Tuban dilihat dari unsur efisiensi.
3. Mengetahui kinerja pemerintah desa di Kabupaten Tuban dilihat dari unsur efektivitas.
4. Mengetahui kinerja pemerintah desa di Kabupaten Tuban dilihat dari rasio kemandirian desa
5. Mengetahui kinerja pemerintah desa di Kabupaten Tuban dilihat dari rasio ketergantungan desa
6. Mengetahui kinerja pemerintah desa di Kabupaten Tuban dilihat dari rasio desentralisasi fiskal

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak berikut ini:

1. Manfaat dari segi teoritis

Memberikan pengetahuan yang lebih tentang pengukuran kinerja keuangan pada tingkat desa yang sebelumnya masih jarang diteliti, sehingga memberikan pengembangan ilmu pengetahuan dalam ranah akuntansi sektor publik. Selain itu penelitian ini bisa dijadikan referensi bagi peneliti lain apabila ingin melakukan penelitian yang serupa.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi peneliti

Hasil penelitian ini menambah pengetahuan baru dan menjadi jawaban atas rasa ingin tahu peneliti tentang pengukuran kinerja keuangan

pemerintahan desa jika ditinjau dari rasio ekonomi, rasio efisiensi, rasio efektivitas, rasio kemandirian keuangan desa, rasio ketergantungan desa, dan rasio desentralisasi fiskal. Pengukuran ini sebelumnya digunakan untuk mengkaji kinerja keuangan di tingkat daerah. Penelitian ini juga bermanfaat dalam penerapan ilmu akuntansi sektor publik yang telah dipelajari peneliti di kampus.

b. Bagi Pemerintahan desa di wilayah Kabupaten Tuban

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan dalam mengaplikasikan anggaran berbasis kinerja dengan menggunakan rasio keuangan lainnya. Selain itu, pemerintah desa dapat melaksanakan program dan kegiatan desa secara ekonomi, efektif dan efisien serta dapat menjadi acuan untuk menjadikan desa lebih mandiri, tidak bergantung pada pemerintah pusat, dan mampu melaksanakan pembangunan.

c. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai informasi atau bahan pertimbangan dalam mengukur suatu kinerja pemerintah desa, sehingga akan berpengaruh pada besar kecilnya Alokasi Dana Desa yang diberikan Pemerintah Daerah untuk desa.

