

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Desa**

##### **2.1.1. Pengertian Desa**

Desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai kesatuan masyarakat terkecil dalam struktur pemerintahan, desa memiliki otonomi untuk menjalankan pemerintahannya sendiri, namun tetap bertanggung jawab terhadap pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

##### **2.1.2. Pemerintahan Desa**

Pemerintahan desa ialah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Indonesia. Pemerintahan desa dijalankan oleh kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa sebagai perangkat yang membantu kepala desa menjalankan pemerintahan desa, khususnya dalam pengelolaan dan pelaporan keuangan, bertugas untuk mengungkapkan, menyajikan, dan memberikan pertanggungjawaban aktivitas pemerintahan desa kepada masyarakat. Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang

Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, perangkat desa terdiri atas sekretariat desa, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis. Perangkat desa berkedudukan sebagai unsur pembantu kepala desa. Permendagri 20/2018 pasal 1 ayat 16 dan 17 menyatakan bahwa Pelaksana Pengelolaan Keuangan Desa (PPKD) adalah perangkat desa yang melaksanakan pengelolaan keuangan desa berdasarkan keputusan kepala desa yang menguasai sebagian kekuasaan PPKD, dengan sekretaris desa sebagai koordinator PPKD. Sekretaris desa memiliki staf yang menjalankan tugas PPKD, yaitu kepala urusan (kaur). Perangkat desa yang bertugas sebagai pelaksana teknis yang menjalankan tugas PPKD adalah kepala seksi (kasi). Kaur keuangan memiliki fungsi kebendaharaan dalam pemerintahan desa. Sedangkan kepala desa bertugas sebagai Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa (PKPKD).

## **2.2. Pengelolaan Keuangan Desa**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU 6/2014) pasal 71 ayat 1 dan 2, keuangan desa merupakan hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa; hak dan kewajiban tersebut menimbulkan adanya kegiatan ekonomi berupa pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan keuangan desa. Pengelolaan keuangan desa disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pasal 93 ayat 1, bahwa pengelolaan keuangan desa terdiri atas perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban.

Sedangkan Permendagri 20/2018 pasal 1 ayat 6 menjelaskan pengertian pengelolaan keuangan desa sebagai keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa. Pengelolaan keuangan desa adalah rangkaian siklus yang terpadu dan terintegrasi antara satu tahapan dengan tahapan lainnya (Indrianasari, 2017). Lima kegiatan pengelolaan keuangan desa memiliki hubungan yang tidak dapat dipisahkan dan memiliki peran masing-masing.

Siklus pengelolaan keuangan desa berdasarkan Permendagri 20/2018 adalah sebagai berikut:

#### 1. Perencanaan

Perencanaan pengelolaan keuangan desa adalah kegiatan perencanaan penerimaan (pendapatan) dan pengeluaran (belanja) pemerintahan desa pada tahun anggaran berkenaan yang dianggarkan dalam APBDes. Dokumen yang dibutuhkan untuk perencanaan pengelolaan keuangan desa adalah Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDesa) yang berpedoman kepada perencanaan pembangunan desa yang disusun dari hasil kesepakatan dalam musyawarah desa (Indrianasari, 2017). Sekretaris desa bertugas mengkoordinasi penyusunan rancangan APBDes berdasarkan RKPDesa tahun berkenaan. Rancangan APBDes yang telah disusun menjadi bahan penyusunan Rancangan Peraturan Desa (Perdes) mengenai APBDes. Pedoman penyusunan APBDes diatur dengan Peraturan Bupati/Wali Kota. Selain itu, penyusunan APBDes perlu memperhatikan kesesuaiannya dengan konsistensi program jangka

panjang dan jangka pendek yang telah menjadi visi dan misi desa, sebab APBDes akan menjadi arahan dalam operasional bagi kepala desa. APBDes menciptakan sebuah akuntabilitas dan berguna untuk mempermudah pengendalian dan pengawasan. Pemantauan penyusunan APBDes harus sepenuhnya menjadi hak masyarakat desa, sebab APBDes disusun untuk kepentingan masyarakat desa sendiri dan seharusnya memiliki keberpihakan terhadap masyarakat desa (Harafonna & Indriani, 2019).

Rancangan Perdes tentang APBDes disampaikan kepala desa kepada BPD untuk dilakukan pembahasan, agar terjadi kesepakatan bersama dalam musyawarah, dengan tenggat waktu paling lambat bulan Oktober tahun berjalan. Atas dasar kesepakatan bersama kepala desa dan BPD, kepala desa menyiapkan Rancangan Peraturan Kepala Desa mengenai Penjabaran APBDes. Selanjutnya Rancangan Perdes tentang APBDes disampaikan kepala desa kepada bupati/wali kota melalui camat paling lambat 3 hari sejak disepakati. Jika Rancangan Perdes tentang APBDes telah melalui proses evaluasi bupati/wali kota, maka akan ditetapkan menjadi Perdes tentang APBDes. Kepala desa menetapkan Rancangan Peraturan Kepala Desa tentang penjabaran APB Desa sebagai peraturan pelaksana dari Perdes tentang APBDes. Perdes tentang APBDes ditetapkan paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya. Kepala desa diwajibkan untuk menyampaikan informasi mengenai APBDes kepada masyarakat melalui media informasi. Namun

ada kalanya APBDes perlu mendapatkan perubahan. Perubahan APBDes hanya dapat dilakukan satu kali dalam satu tahun anggaran, kecuali dalam keadaan luar biasa.

Pemerintah desa dapat melakukan perubahan APBDes apabila terjadi:

- a. penambahan dan/atau pengurangan dalam pendapatan desa pada tahun anggaran berjalan;
- b. sisa penghematan belanja dan sisa lebih perhitungan pembiayaan tahun berjalan yang akan digunakan dalam tahun berkenaan;
- c. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran antar bidang, antar sub bidang, antar kegiatan, dan antar jenis belanja; dan
- d. keadaan yang menyebabkan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun anggaran berjalan.

## 2. Pelaksanaan

Pelaksanaan pengelolaan keuangan desa merupakan penerimaan dan pengeluaran desa yang dilaksanakan melalui rekening kas desa pada bank yang ditunjuk bupati/wali kota. Rekening kas desa dibuat oleh pemerintah desa dengan tanda tangan kepala desa dan kaur keuangan. Kaur keuangan dapat menyimpan uang tunai dalam jumlah tertentu untuk memenuhi kebutuhan operasional pemerintah desa. Berdasarkan Permendagri 20/2018 pasal 45, kepala desa menugaskan kaur keuangan dan kasi pelaksana kegiatan anggaran sesuai tugasnya untuk menyusun Dokumen Pelaksana Anggaran (DPA). DPA merupakan dokumen yang berisi

rincian setiap kegiatan, anggaran yang disediakan, dan rencana penarikan dana untuk kegiatan yang akan dilaksanakan berdasarkan ketetapan dari APBDes. Kepala desa menugaskan kaur dan kasi pelaksana kegiatan anggaran sesuai tugasnya menyusun DPA paling lama 3 hari kerja setelah Perdes tentang APB Desa dan Peraturan Kepala Desa tentang Penjabaran APB Desa ditetapkan. DPA terdiri dari Rencana Kegiatan dan Anggaran Desa (RKAD), Rencana Kerja Kegiatan Desa (RKKD), dan Rencana Anggaran Biaya (RAB).

Adapun tahapan pelaksanaan keuangan desa menurut Harafonna & Indriani (2019) adalah sebagai berikut:

1. Pelaksanaan keuangan desa meliputi kegiatan penyusunan DPA/RAB, pelaksanaan penerimaan, dan pelaksanaan belanja.
2. Pelaksanaan kegiatan melingkupi mekanisme pelaksanaan pembangunan, pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, permintaan pendanaan, dan pencairan.

Selain DPA, dokumen yang timbul dari kegiatan pelaksanaan pengelolaan keuangan desa adalah sebagai berikut:

- a. Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran (DPPA) yang merupakan dokumen perubahan rincian kegiatan, anggaran yang disediakan, dan rencana penarikan dana untuk kegiatan yang akan dilaksanakan berdasarkan kegiatan yang ditetapkan dalam Perubahan APBDes.
- b. Rencana Anggaran Kas Desa (RAK Desa) yaitu dokumen yang memuat arus kas masuk dan arus kas keluar yang berfungsi untuk

mengatur penarikan dana dari rekening kas untuk mendanai pengeluaran-pengeluaran berdasarkan DPA yang telah disahkan. Arus kas masuk adalah semua pendapatan desa yang berasal dari Pendapatan Asli Desa, transfer, dan pendapatan lain. Arus kas keluar adalah semua pengeluaran belanja atas beban APBDes. Kaur dan kasi pelaksana kegiatan anggaran menggunakan buku pembantu kegiatan untuk mencatat semua pengeluaran anggaran kegiatan sesuai dengan tugasnya.

c. Surat Permintaan Pembayaran (SPP) adalah dokumen pengajuan untuk mendanai kegiatan pengadaan barang dan jasa. Pengajuan SPP wajib menyertakan laporan perkembangan pelaksanaan kegiatan dan anggaran.

### 3. Penatausahaan

Menurut Permendagri 20/2018 pasal 63, penatausahaan keuangan dilakukan oleh kaur keuangan sebagai pelaksana fungsi kebendaharaan dengan tugas mencatat setiap penerimaan dan pengeluaran pada buku kas umum. Kaur keuangan juga wajib untuk membuat buku pembantu kas umum yang terdiri dari:

- a. buku pembantu bank, yaitu catatan penerimaan dan pengeluaran melalui rekening kas desa.
- b. buku pembantu pajak, yaitu catatan penerimaan potongan pajak dan pengeluaran setoran pajak.

c. buku pembantu panjar, yaitu catatan pemberian dan pertanggungjawaban uang panjar.

Buku kas umum ditutup setiap akhir bulan dan dilaporkan kepada sekretaris desa paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya. Setelah sekretaris desa melakukan verifikasi, evaluasi, dan analisis, maka akan diserahkan kepada kepala desa untuk disetujui.

#### 4. Pelaporan

Berdasarkan Permendagri 20/2018 pasal 68, kepala desa menyampaikan laporan pelaksanaan APBDes semester pertama kepada bupati/wali kota melalui camat. Laporan pelaksanaan APBDes ini disusun paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun berjalan. Laporan pelaksanaan APBDes meliputi :

- a. laporan pelaksanaan APBDes
- b. laporan realisasi kegiatan

#### 5. Pertanggungjawaban

Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APBDes tahun anggaran berkenaan kepada bupati/wali kota setiap akhir tahun anggaran dengan keterangan sebagai berikut:

- (1) Merupakan bagian tidak terpisahkan dari laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- (2) Disampaikan kepada bupati/wali kota melalui camat.
- (3) Diinformasikan kepada masyarakat dengan media informasi, dengan laporan paling sedikit memuat:

- a. Laporan realisasi APBDes;
- b. Laporan realisasi kegiatan;
- c. Kegiatan yang belum selesai dan/atau tidak terlaksana;
- d. Sisa anggaran; dan
- e. Alamat pengaduan.

### 2.3. Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan suatu perwujudan yang dilakukan oleh orang maupun kelompok yang telah diberikan amanah untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dan dapat dipertanggungjawabkan (Riyanto, 2015). Akuntabilitas juga dapat diartikan sebagai keharusan untuk menyampaikan laporan hasil kinerja yang telah dilaksanakan baik itu berhasil ataupun gagal kepada pihak yang telah memberi wewenang (Mardiasmo dalam Harafonna & Indriani, 2019). Akuntabilitas berdasarkan arah pertanggungjawaban dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu akuntabilitas horizontal dan akuntabilitas vertikal. Akuntabilitas horizontal (*horizontal accountability*) adalah akuntabilitas kepada publik secara luas atau terhadap sesama lembaga lainnya yang tidak memiliki hubungan atasan bawahan (Mahmudi, 2013). Menurut Schillemans (2008), dalam kategori akuntabilitas horizontal, *accountee* harus independen dari *accountor*. *Accountor* dalam hal ini adalah pemerintah desa dan *accountee* adalah *stakeholder* atau masyarakat (Damayanti dkk, 2013). Sedangkan akuntabilitas vertikal menggambarkan hubungan internal aparatur pemerintah dengan lingkungannya. Dalam perspektif ini maka aparatur selain bertanggungjawab terhadap tugasnya,

juga terdapat kewajiban terhadap organisasi dan nilai-nilai yang melekat (Fariyansyah dkk, 2018).

Berdasarkan Sadjiarto (2000), dari perspektif akuntansi, *American Accounting Association* menyatakan bahwa akuntabilitas suatu entitas pemerintahan dapat dibagi dalam empat kelompok, yaitu akuntabilitas terhadap :

1. Sumber daya finansial
2. Kepatuhan terhadap aturan hukum dan kebijaksanaan administratif
3. Efisiensi dan ekonomisnya suatu kegiatan
4. Hasil program dan kegiatan pemerintah yang tercermin dalam pencapaian tujuan, manfaat dan efektivitas.

Menurut Jubaedah (2008), karakteristik akuntabilitas adalah sebagai berikut:

1. Pengelolaan anggaran bersifat akuntabel

Pengelolaan anggaran yang bersifat akuntabel atau bertanggung jawab dapat dilihat dari kondisi :

- a. Pertanggungjawaban pengelolaan anggaran.
- b. Pemerintah dapat menekan tingkat kebocoran pengelolaan anggaran.
- c. Pengawasan pengelolaan anggaran dilakukan baik oleh lembaga legislatif maupun lembaga fungsional.

## 2. Pertanggungjawaban kinerja

Pertanggungjawaban kinerja dapat dilihat dari kondisi :

- a. Program dan kegiatan pemerintah sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
- b. Aparatur pemerintah menunjukkan tingkat kinerja yang diharapkan.

Menurut Wiranto (2002), terdapat tiga dimensi akuntabilitas. Pertama, akuntabilitas politik yang pada umumnya dihubungkan dengan proses dan mandat pemilu, yaitu mandat yang diberikan masyarakat kepada para politisi yang menduduki posisi legislatif dan eksekutif dalam suatu pemerintahan. Masa jabatan kedua kekuasaan tersebut bersifat temporer karena mandat pemilu sangat tergantung pada hasil pemilu yang dilakukan pada interval waktu tertentu. Untuk negara-negara di mana mandat pemilu mendapat legitimasi penuh (pemilu bersifat bebas dan hasilnya diterima oleh semua pihak), masyarakat menggunakan hak suaranya untuk mempertahankan para politisi yang mampu menunjukkan kinerja yang baik serta menjatuhkan pemerintahan yang berunjuk prestasi buruk. Mandat elektoral yang kuat memberikan legitimasi kepada pemerintah dan membantu menjamin kredibilitasnya, di samping stabilitas dan prediktibilitas kebijakan yang diformulasikannya. Kedua, akuntabilitas finansial yang berfokus pada pelaporan yang akurat dan tepat waktu tentang penggunaan dana publik. Indikator dari akuntabilitas finansial adalah ketepatan waktu dalam menyiapkan laporan, proses audit, dan kualitas audit. Ketiga, akuntabilitas administratif yang mengacu pada kewajiban dalam menjalankan tugas yang telah diberikan dan diterima dalam

kerangka kerja otoritas dan sumber daya yang tersedia. Akuntabilitas administratif biasanya berkaitan dengan pelayan publik, khususnya para direktur, kepala departemen, dinas, atau instansi, serta para manajer perusahaan milik negara. Mereka adalah pejabat publik yang tidak dipilih melalui pemilu namun ditunjuk berdasarkan kompetensi teknis. Kepada mereka dipercayakan sejumlah sumber daya yang diharapkan dapat digunakan untuk menghasilkan barang atau jasa tertentu.

#### **2.4. Transparansi**

Berdasarkan Lampiran II.01 Peraturan Pemerintah RI Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, transparansi merupakan pemberian informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat dengan dasar pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan. Transparansi ditafsirkan sebagai keterbukaan organisasi (khususnya organisasi pemerintahan) dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang menjadi pemangku kepentingan (Ramadanis & Ahyaruddin, 2019). Transparansi adalah asas yang sudah dijunjung sejak terbitnya regulasi mengenai keuangan negara. Komitmen pemerintah untuk mendukung pelaksanaan transparansi selanjutnya telah direalisasikan melalui penetapan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Salle, 2016). Kebutuhan transparansi

keuangan di tingkat pemerintahan desa dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU 6/2014). Dalam UU 6/2014 ini disebutkan bahwa salah satu prinsip yang wajib untuk dijalankan adalah pemerintahan desa yang transparan.

Tujuan transparansi terhadap pengelolaan keuangan yang dapat dirasakan oleh masyarakat dan pemerintah desa menurut Modul (dalam Albugis, 2020) adalah:

1. Mencegah seawal mungkin dari terjadinya penyimpangan-penyimpangan melalui kesadaran masyarakat dengan adanya pengendalian sosial.
2. Menghindari kesalahan komunikasi dan perbedaan persepsi.
3. Mendorong masyarakat untuk belajar bertanggung jawab dan bertanggung gugat terhadap pilihan keputusan dan pelaksanaan kegiatan.
4. Membangun kepercayaan semua pihak dari kegiatan yang dilaksanakan.
5. Tercapainya pelaksanaan kegiatan sesuai dengan ketentuan, prinsip, dan nilai-nilai universal.