BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Gambaran Umum Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014, otonomi daerah merupakan kewajiban, hak, dan wewenang yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur sebagian urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerahnya. Pelimpahan kewajiban, hak, dan wewenang tersebut dikenal dengan desentralisasi. Sistem desentralisasi diterapkan agar daerah lebih leluasa untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang dimilikinya tanpa harus ada campur tangan dari pemerintah pusat (Thomas, 2013).

Otonomi daerah dan desentralisasi telah dilaksanakan di Indonesia sejak tahun 2000 silam. Hal tersebut yang ditandai dengan diterbitkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diperbarui dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Seiring berjalannya waktu, UU Nomor 32 Tahun 2004 dianggap sudah tidak relevan, sehingga diperbarui dengan UU Nomor 23 Tahun 2014.

Pelaksanaan otonomi dan desentralisasi tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan kemandirian suatu daerah dengan memaksimalkan pemanfaatan potensi yang dimiliki daerah tersebut sehingga dapat mengurangi ketergantungan

daerah kepada pemerintah pusat (Pinatik et al., 2021). Otonomi daerah dan desentralisasi dilaksanakan dengan menggunakan prinsip otonomi yang seluas-luasnya. Artinya, pemerintah daerah memiliki otoritas untuk mengatur semua urusan pemerintahan di luar urusan milik pemerintah pusat yang diatur dalam undang-undang. Oleh karena itu, tak jarang setiap daerah memiliki kebijakan otonomi yang berbeda-beda sesuai dengan karakter yang dimiliki daerahnya. Namun, hal tersebut tidak mengganggu hakikat dari penyelenggaraan otonomi yang dilaksanakan dengan berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan rakyat Indonesia (Ompi, 2013).

Pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia dilaksanakan untuk menciptakan kemandirian daerah. Pemerintah daerah memperoleh pelimpahan kewenangan di segala bidang, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta keagamaan sebagai konsekuensi dari penerapan sistem desentralisasi fiskal (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2009). Dalam pelimpahan hak, wewenang, dan kewajiban oleh pemerintah pusat melalui penerapan otonomi daerah tersebut, juga terdapat penyerahan kewenangan keuangan berupa otonomi dalam aspek pengelolaan keuangan kepada pemerintah daerah. Pelimpahan keuangan dan penyerahan sumber-sumber pendanaan kepada pemerintah daerah atau yang dikenal dengan *money follow functions* dilaksanakan dengan harapan pemerintah daerah dapat membiayai pembangunan di daerahnya secara mandiri. Hal tersebut dikenal dengan otonomi fiskal atau yang biasa disebut dengan desentralisasi fiskal.

Desentralisasi fiskal dianggap sebagai transfer kewenangan dan kewajiban anggaran untuk pendapatan dan pengeluaran dari pemerintah pusat kepada daerah. Desentralisasi fiskal merupakan unsur utama pendanaan daerah sehingga peran yang dimiliki sangat penting dan strategis terutama dalam tujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat melalui penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pembinaan serta pemberdayaan masyarakat, pengoptimalan potensi kekayaan daerah, dan penyediaan layanan publik yang berkualitas kepada masyarakat yang didukung dengan ketersediaan keuangan daerah yang cukup (Noor, 2012).

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, keuangan daerah merupakan seluruh kewajiban dan hak milik daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan kewajiban dan hak daerah tersebut. Hal tersebut dapat diakui dan dijadikan sebagai kekayaan daerah sepanjang oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan PP Nomor 12 Tahun 2019, ruang lingkup keuangan daerah meliputi:

a) Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman
b) Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga
c) Penerimaan daerah
d) Pengeluaran daerah

e) Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah
f) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum. Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah.
g) Keuangan daerah atau anggaran daerah merupakan rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode tertentu.

Peraturan tersebut juga menyatakan bahwa keuangan daerah merupakan seluruh kewajiban dan hak pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya yang dapat dinilai dengan uang dalam postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hal tersebut selaras dengan Permendagri Nomor 77 Tahun 2020, di mana keuangan daerah dianggap sebagai seluruh kewajiban dan hak daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Kemampuan setiap daerah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan daerahnya dengan baik sangat dibutuhkan untuk mewujudkan pelaksanaan desentralisasi fiskal yang efektif dan efisien.

Pengelolaan keuangan daerah merupakan hal yang sangat penting bagi keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal ini dapat diwujudkan

dengan mengelola keuangan daerah secara transparan, akuntabel, dan partisipatif serta mengikuti aturan yang berlaku. Pengelolaan keuangan daerah yang baik dapat dimulai dengan melaksanakan program dan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsi yang dimiliki. Pengelolaan keuangan daerah yang baik merupakan upaya peningkatan kinerja pemerintah daerah menjadi lebih berkualitas untuk mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut (Rulyanti et al., 2017).

Upaya peningkatan kesejahteraan dilaksanakan oleh pemerintah daerah, dalam hal ini pemerintah kabupaten/kota. Namun, upaya tersebut tidak hanya terbatas pada tingkat kabupaten/kota, tetapi juga pada tingkat desa. Pemerintah kabupaten/kota dapat melakukan pelimpahan tugas kepada pemerintah desa. Hal ini dikarenakan pemerintah desa merupakan pelaksana ekonomi pada level unit pemerintahan terkecil yang langsung berinteraksi dengan masyarakat (Istifazhuddin, 2016).

2.2 Gambaran Umum Desa dan Alokasi Dana Desa

Menurut UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa merupakan kesatuan masyarakat hukum dengan batas wilayah dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat, dan/atau hak tradisionalnya yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan. Dalam undang-undang tersebut, desa tidak lagi dianggap sebagai objek pembangunan, melainkan sebagai subjek pembangunan yang berperan penting dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat (Pinatik et al., 2021).

Desa merupakan wilayah yang ditempati oleh sejumlah masyarakat yang mempertahankan hidupnya dengan bergantung pada sumber daya alam yang ada untuk mencapai kesejahteraan, di mana masyarakat tersebut memiliki sistem pemerintahan sendiri yang dipimpin oleh seorang kepala desa. Desa terbentuk atas gagasan masyarakat yang memperhatikan kondisi sosial dan budaya yang ada di daerahnya, baik asal-usul wilayah, adat-istiadat, bahasa daerah, ekonomi, dan sosial budaya yang dimiliki (Syachbrani, 2012).

Desa merupakan unit pemerintahan dengan level terkecil di Indonesia yang memiliki konsep sebagai entitas sosial yang sangat beragam sesuai dengan bagaimana sudut pandang yang digunakan dalam melihat desa tersebut (Sukriono, 2008). Sebagai unit pemerintahan yang berada dalam naungan kabupaten/kota, status desa tidak sama dengan kelurahan. Hal ini karena kelurahan merupakan unit pemerintahan yang berada di bawah camat yang hanya merupakan wilayah kerja pelaksana administrasi kecamatan dan tidak memiliki hak untuk mengurus kepentingan masyarakat di daerah tersebut.

Desa sebagai unit pemerintahan yang berhadapan langsung dengan masyarakat, memiliki urusan pemerintahan yang harus dikelola dan diurus dengan memperhatikan kepentingan dan kebutuhan sesuai dengan kondisi masyarakat di desa tersebut. Salah satu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah desa adalah pengelolaan keuangan desa. Urusan pemerintahan tersebut merupakan bukti peran strategis yang dimiliki desa, khususnya dalam menyediakan pelayanan publik (Putra et al., 2017).

Permendagri Nomor 20 Tahun 2018 menyatakan bahwa pendapatan dan belanja desa disebut dengan APBDes. APBDes merupakan rancangan keuangan tahunan desa yang diperoleh dari hasil kesepakatan bersama antara pemerintah desa dan BPD. APBDes berisi tentang pengeluaran belanja yang akan digunakan untuk melaksanakan program dan kegiatan pemerintah desa dan penerimaan yang merupakan sumber dana untuk membiayai pengeluaran yang akan dilakukan. Struktur APBDes terdiri atas pendapatan desa, belanja desa, dan pembiayaan desa, di mana:

a) Pendapatan desa

Pendapatan desa merupakan seluruh penerimaan uang dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayarkan kembali oleh desa. Pendapatan desa terdiri atas:

1) Pendapatan Asli Desa (PAD)

Pendapatan Asli Desa (PAD) merupakan pendapatan yang diperoleh dari potensi yang dimiliki desa seperti aset, hasil usaha swadaya masyarakat, dan lain-lain.

2) Pendapatan Transfer

Pendapatan transfer merupakan penerimaan desa yang diperoleh dari entitas lain seperti transfer dari pemerintah kabupaten/kota, provinsi, maupun pemerintah pusat. Yang termasuk ke dalam pendapatan transfer dalam APBDes adalah Dana Desa (DD), Bagi Hasil Pajak dan Retribusi Daerah, Alokasi Dana Desa (ADD), bantuan

keuangan dari APBD provinsi, dan bantuan keuangan APBD kabupaten/kota.

3) Pendapatan Lain-lain

Pendapatan lain-lain merupakan penerimaan berupa hibah dan sumbangan dari pihak ketiga serta pendapatan lain-lain desa yang sah.

b) Belanja Desa

Belanja desa merupakan seluruh pengeluaran desa dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali. Dalam RKP Desa, belanja desa diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu:

1) Belanja Pegawai
2) Belanja Barang dan Jasa
3) Belanja Modal

c) Pembiayaan Desa

Pembiayaan desa merupakan seluruh penerimaan desa yang harus dibayar kembali (pengeluaran pembiayaan) atau pengeluaran desa yang akan diterima kembali pembayarannya (penerimaan pembiayaan). Pengeluaran pembiayaan terdiri atas pembentukan dana cadangan, penyertaan modal, dan pembayaran utang, Sedangkan penerimaan pembiayaan terdiri atas penerimaan pinjaman, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA) tahun anggaran sebelumnya, hasil penjualan kekayaan desa yang dipisahkan, dan pencairan dana cadangan. Sedangkan, pengeluaran pembiayaan terdiri dari pembentukan dana cadangan, penyertaan modal desa dan pembayaran utang.

Struktur APBDes tersebut selaras dengan pengertian dari keuangan desa dalam Permendagri Nomor 20 Tahun 2018, yakni semua kewajiban dan hak desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa. Keuangan desa harus dikelola dengan baik untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa. Pengelolaan keuangan desa dilakukan melalui mekanisme perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa (Pinatik et al., 2021) dengan mengedepankan asas transparansi, akuntabilitas, partisipatif, dan tertib serta disiplin anggaran. Pengelolaan keuangan desa yang baik merupakan perwujudan dari tujuan pelaksanaan otonomi dan desentralisasi fiskal di daerah, di mana desa diharapkan dapat menyelenggarakan urusan pemerintahannya terutama dalam pengelolaan keuangan desa secara mandiri.

Untuk mengoptimalkan pengelolaan keuangan desa dengan memanfaatkan anggaran yang ada secara maksimal, melalui PP Nomor 60 Tahun 2014, pemerintah mengatur bahwa prioritas penggunaan Dana Desa adalah untuk membiayai kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Sementara untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, desa dapat menggunakan Alokasi Dana Desa (ADD) yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten/kota.

ADD merupakan realisasi pelaksanaan desentralisasi fiskal di daerah yang menimbulkan adanya perimbangan keuangan antara pemerintah daerah dengan desa. Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 mendefinisikan Alokasi Dana Desa atau ADD sebagai dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima

kabupaten/kota dalam APBD kabupaten/kota setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK) di mana proporsi minimal ADD adalah sebesar 10% dari dana tersebut.

Penganggaran ADD dalam APBD kabupaten/kota dilakukan dengan tujuan membiayai program dan kegiatan pemerintahan desa dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat. Penyaluran ADD merupakan wujud pemenuhan hak dan kewenangan desa dalam penyelenggaraan otonominya. Pada dasarnya tujuan penyaluran ADD oleh pemerintah kabupaten/kota adalah sebagai berikut:

1. Mendukung peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan dalam memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat;
2. Mengembangkan potensi dan kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa;
3. Meningkatkan lapangan pekerjaan, kesempatan bekerja dan berusaha, dan pemerataan pendapatan masyarakat; serta
4. Meningkatkan swadaya gotong royong di masyarakat.

Penyaluran ADD dilakukan dengan mekanisme bertahap, di mana perncairan tersebut disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan yang dimiliki pemerintah daerah yang bersangkutan. Mekanisme pencairan dilakukan sebanyak 40% pada semester 1 dan 60% sisanya pada semester 2 tahun anggaran berjalan. Alokasi ADD dalam APBDes harus memperhatikan aturan persentase anggaran, antara lain sebagai berikut (Aljannah et al., 2017):

a) Paling banyak 30% dari jumlah anggaran belanja desa digunakan untuk penghasilan tetap dan tunjangan kepala desa dan perangkat desa, operasional pemerintah desa, tunjangan dan operasional Badan Permusyawaratan Desa, dan insentif Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW).
b) Paling sedikit 70% dari jumlah anggaran belanja desa digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintah desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Pengelolaan ADD merupakan satu kesatuan dengan pengelolaan keuangan desa dalam APBDes. Dalam melaksanakan pengelolaan ADD pada tahap perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban, pemerintah desa berpedoman pada Permendagri Nomor 113 Tahun 2014.

2.3 Gambaran Umum *Logic Model*

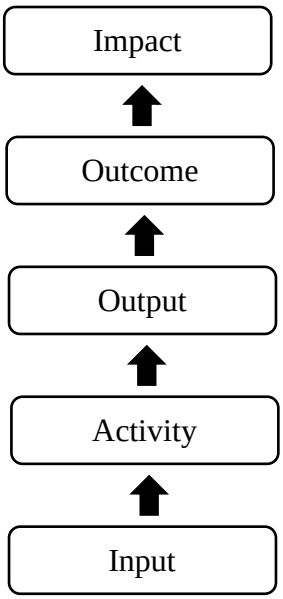
Alokasi Dana Desa yang disalurkan dari APBD kabupaten/kota dengan nominal yang begitu besar perlu dikelola dengan maksimal agar tujuan dari penyaluran yang dilakukan dapat tercapai. Atas alasan tersebut perlu dilakukan tinjauan atas pengelolaan ADD yang disalurkan kepada desa. Tinjauan dilakukan dengan seksama dengan mengamati kondisi yang terjadi di lapangan untuk mengetahui apakah pengelolaan ADD yang dilakukan telah sesuai dengan aturan yang berlaku. Selain itu, hasil tinjauan tersebut dapat menjadi dasar dalam mengambil keputusan sebagai langkah perbaikan ke depannya. Dalam penulisan ini, penulis melakukan tinjauan dilakukan dengan menggunakan metode *logic model*.

Logic model merupakan model menyambungkan satu komponen dengan komponen lain, di mana di dalamnya terdapat suatu proses yang terjadi (Wholey et al., 2010). Sehingga, *logic model* dapat digunakan untuk menjelaskan bagaimana suatu program dapat bekerja di bawah kondisi tertentu, mengidentifikasi permasalahan yang mungkin terjadi, dan mengatasi permasalahan tersebut. Penggunaan pendekatan *logic model* dalam penelitian dapat membantu menjelaskan serta menjawab permasalah yang teridentifikasi terkait dengan penelitian yang dilakukan terhadap objek penelitian.

Menurut W. K. Kellogg Foundation (2004), *logic model* merupakan cara penyajian visual atas pemahaman terkait hubungan sumber daya yang ada untuk melaksanakan suatu program, program dan kegiatan yang tengah dilaksanakan, keluaran yang diperoleh, hasil yang ingin dicapai, dan dampak yang dirasakan. Selaras dengan definisi tersebut, menurut Knowlton dan Phillips, *logic model* merupakan metode penyajian ide secara visual yang menggambarkan hubungan antara unsur yang diperlukan dalam melaksanakan suatu program atau suatu upaya mengubah kondisi (Knowlton & Phillips, 2012).

Logic model sendiri memiliki bentuk dasar yang berbeda-beda. Hal ini dibuktikan dengan pernyataan yang berbeda-beda di tengah para ilmuwan, seperti Taylor-Powell dan Henert yang menggambarkan bentuk dasar *logic model* dengan menggunakan lima unsur, yakni *inputs*, *outputs*, *outcomes*, *assumptions*, dan *external factors*. Sedangkan, Frechtling menyatakan bahwa *logic model* dikembangkan dengan empat unsur, yaitu *input, process, output,* dan *outcomes*. Di sisi lain, W. K. Kellogg Foundation serta Knowlton dan Phillips menyatakan unsur

dasar *logic model* terdiri *dari input, activity, output, outcome,* dan *impact*. Dalam penulisan ini, Penulis menggunakan bentuk *logic model* yang disajikan dalam bentuk grafik alir untuk membantu mengidentifikasi hubungan antara masukan, kegiatan, keluaran, hasil, dan dampak yang ada (Zunaidi & Santoso, 2021).



Gambar 1. Siklus Logic Model

Input (masukan) berkaitan dengan sumber daya yang digunakan dalam menghasilkan output dan menjawab pertanyaan "apa yang akan digunakan dalam bekerja?". *Activity* (kegiatan) berkaitan dengan proses atau kegiatan yang dilakukan dengan menggunakan input untuk menghasilkan output yang diinginkan, hal tersebut dapat menjawab pertanyaan "apa yang dikerjakan?". *Output* (keluaran) merupakan produk, barang, ataupun jasa akhir yang dihasilkan dari proses penggunaan input, hal ini mampu menjawab pertanyaan "apa yang dihasilkan atau dilayani?". Kemudian, *output* yang dihasilkan akan memberikan *outcome* (hasil) berupa manfaat yang diperoleh dalam jangka menengah, hal ini akan menjawab pertanyaan "apa yang ingin dicapai?". Dan yang terakhir, akan dirasakan *impact*

(dampak) dari hasil yang diperoleh atas pencapaian outcome, yang menjawab pertanyaan “apa yang ingin diubah?”.

Penggunaan *logic model* dalam melakukan evaluasi memiliki beberapa manfaat, sebagaimana yang dijelaskan oleh W. K. Kellogg Foundation, beberapa manfaat tersebut antara lain (Yulia, 2020):

a) Memudahkan dalam memahami ringkasan yang disajikan secara visual;
b) Mampu mengidentifikasi kesenjangan atau inkonsistensi antara program yang dilaksanakan dengan hasil yang diharapkan;
c) Menjadi referensi untuk membandingkan kondisi sebelum dan sesudah memodifikasi suatu program;
d) Menjadi alat pengawas dan membantu mengidentifikasi kemungkinan masalah yang terjadi;
e) Mempermudah perbandingan program dengan mengidentifikasi persamaan dan perbedaan yang ada dari masing-masing program.