

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Teori *Community Driven Development*

Community Driven Development atau yang kemudian disebut CDD merupakan sebuah teori yang menjelaskan tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan desa. Menurut (Potolau et al., 2021), perspektif CDD ini merupakan pendekatan pada pembangunan yang berfokus pada inisiatif masyarakat dalam memperbaiki kualitas hidup mereka sendiri. Selaras dengan hal tersebut, (Resnawaty & Darwis, 2018) juga menjelaskan bahwa dengan adanya CDD, kini masyarakat desa dapat berperan sebagai subjek atas keseluruhan proses pembangunan desa yang pada mulanya hanya sebagai objek atau sasaran dari sebuah kebijakan. Oleh karena itu, praktik CDD ini dapat lebih menjamin masyarakat marjinal dalam hal ini masyarakat desa agar mampu mengelola pembangunannya termasuk dalam mengelola keuangan agar memperoleh *output* dan *outcome* secara optimal sesuai kebutuhan dan potensi masing-masing desa.

Menurut (Sitorus, 2017), CDD merupakan perluasan dari konsep *people centered development* yang pada awalnya muncul untuk merespon pendekatan pembangunan yang hanya berfokus pada pertumbuhan ekonomi. Pada abad ke-19 atau zaman industrialisasi justru terjadi kesenjangan ekonomi dan ketimpangan

kesejahteraan antara pusat dan daerah pinggiran, terutama pada negara berkembang. Pada masa itu, perencanaan pembangunan menganut sistem *top down* yang otoriter, sehingga *trickle down effect* atau efek lanjutan yang diharapkan dari pusat ke daerah marginal tidak terjadi. Oleh karena itu, David C. Korten pun menyatakan bahwa dalam pelaksanaan pembangunan sebaiknya berpusat pada rakyat dengan memperhatikan kemampuan masyarakat sebagai sumber utama dan mempertimbangkan kesejahteraan masyarakat baik secara fisik maupun secara mental sebagai tujuan atas proses pembangunan. Konsep pembangunan ini pun mampu mengisi celah pada pasar yang gagal dalam memenuhi kebutuhan dasar seluruh masyarakat. Pada tahun 1974, pendekatan pembangunan yang berbasis masyarakat ini memperoleh legitimasi dari Bank Dunia yang merekomendasikan strategi baru dalam membangun desa yaitu dengan berfokus pada peningkatan akses bagi masyarakat marjinal dengan memberikan dan memperkuat pendanaan serta melakukan reformasi kebijakan dan kelembagaan.

2.2 Konsep Otonomi Desa

Salah satu implementasi dari teori CDD di Indonesia adalah munculnya kebijakan otonomi desa. Menurut (Nadir, 2013), adanya otonomi desa ditandai dengan terlibatnya masyarakat desa yang memiliki peran utama dalam mengatur dan menjalani dinamika kehidupan berdasarkan kemampuannya sendiri, sehingga meminimalisir adanya intervensi dari luar desa yang tidak sesuai dengan kebutuhannya. Untuk menjalankan kebijakan tersebut, telah diterbitkan UU No. 6/2014 atau UU Desa yang menurut (Aziz, 2016) dapat memberikan kebebasan yang terkontrol bagi desa untuk mengatur perencanaan pembangunan berdasarkan

kebutuhan masyarakat. Atas UU tersebut, maka kemudian dibuat aturan pelaksanaannya pada PP No. 43/2014. PP tersebut menjelaskan lebih detail terkait pelaksanaan pemerintahan desa salah satunya mengenai pembentukan desa yang dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten/kota sesuai kewenangannya baik berupa pemekaran satu desa menjadi dua atau lebih maupun penggabungan beberapa desa menjadi satu. Desa juga dapat dihapus oleh pemerintah pusat apabila terdapat kepentingan nasional atau bencana sehingga harus dilakukan penghapusan desa. Selain itu, juga dapat terjadi perubahan status dari kelurahan menjadi desa, dari desa menjadi kelurahan, dan dari desa adat menjadi desa.

Sifat otonomi desa adalah murni bukan limpahan wewenang dari pemerintah di atasnya, karena kewenangan tersebut sebenarnya sudah melekat sejak awal desa itu ada. Meskipun demikian, desa juga memiliki kewenangan yang ditugaskan dari pemerintah pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota sesuai peraturan perundang-undangan. Pada pelaksanaannya, pemerintah desa dipimpin oleh seorang kepala desa yang dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh perangkat desa yaitu sekretariat desa, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis. Atas dasar otonomi tersebut, desa berwenang menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Kemudian menurut (Nadir, 2013), sebagai bentuk mekanisme *check and balance*, maka terdapat Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang berfungsi sebagai badan legislatif di desa yang merepresentasikan seluruh keinginan masyarakat desa.

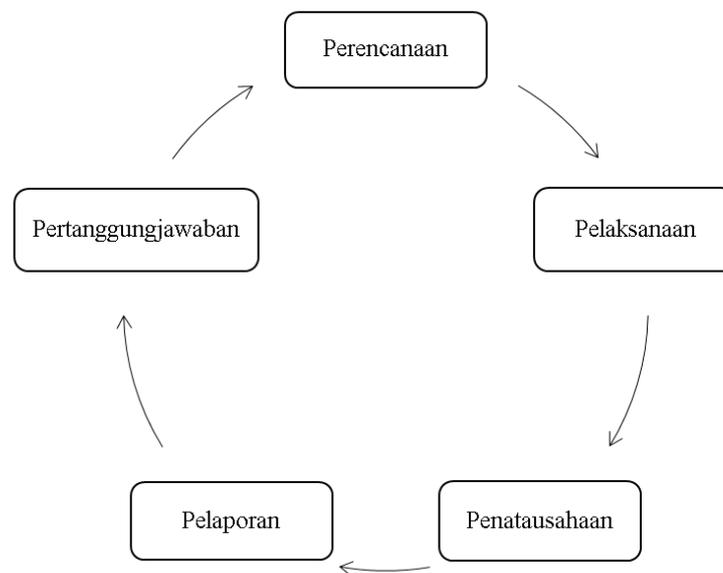
2.3 Konsep Pengelolaan Keuangan Desa

Pelaksanaan otonomi desa mengamanatkan desa untuk mengelola keuangannya sendiri. Hal tersebut karena keuangan desa berperan penting untuk mendukung pelaksanaan otonomi desa tersebut. Berdasarkan Permendagri No. 20/2018, pengelolaan keuangan desa merupakan semua kegiatan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah desa mulai dari perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, penatausahaan, pelaporan, hingga pertanggungjawaban. Selaras dengan hal tersebut, (Rivan, Arif & Maksum, 2019) menjelaskan bahwa ruang lingkup pengelolaan keuangan desa pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan pengelolaan keuangan pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) menjadi dasar atas pengelolaan keuangan tersebut yang terdiri dari pendapatan desa, belanja desa, dan pembiayaan desa.

Menurut (Mondale et al., 2017), pola pengelolaan keuangan desa pada prinsipnya sama seperti pengelolaan keuangan daerah. Jika pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah adalah kepala daerah, maka pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa merupakan kepala desa. Untuk membantu kepala desa dalam mengelola keuangan, maka ditetapkan Pelaksana Pengelolaan Keuangan Desa (PPKD) yang terdiri dari sekretaris desa, kaur tata usaha dan umum, kaur perencanaan, kasi pemerintahan, serta kasi kesejahteraan dan pelayanan. Pada pelaksanaannya, sekretaris desa sebagai koordinator PPKD bertugas untuk mengoordinasi hal-hal terkait pengelolaan keuangan desa, sedangkan kaur dan kasi bertugas untuk melaksanakan kegiatan sesuai bidangnya masing-masing.

Siklus pengelolaan keuangan desa sebagaimana Permendagri No. 20/2018 yang dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, hingga pertanggungjawaban telah disajikan pada gambar II.1 berikut ini.

Gambar II.1 Siklus Pengelolaan Keuangan Desa



Sumber: Diolah Penulis

Sebelum melaksanakan pengelolaan keuangan tersebut, desa terlebih dahulu harus membuat rencana pembangunan sesuai Permendagri No. 114/2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa sebagai kewenangan kegiatan atas implementasi kebijakan otonomi desa. Dokumen dari rencana pembangunan desa adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) dengan periode enam tahunan dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes) yang disusun setiap tahun sebagai penjabaran RPJMDes tersebut. Kemudian, berdasarkan rencana pembangunan, desa dapat melakukan pengelolaan keuangan dalam hal ini sebagai pedoman untuk tahap perencanaan anggaran yaitu proses penyusunan APBDes.

Tahap perencanaan anggaran atau penganggaran merupakan kegiatan pemerintahan desa dalam merencanakan penerimaan dan pengeluaran pada satu tahun anggaran berkenaan yang dirangkum dalam dokumen APBDes. Dalam hal ini, PPKD yang bertugas adalah sekretaris desa sebagai koordinator dalam penyusunan Rancangan APBDes (RAPBDes) yang kemudian disampaikan kepada kepala desa sebagai bahan penyusunan rancangan peraturan desa tentang APBDes untuk dibahas dan disepakati bersama dalam musyawarah desa. Setelah disepakati bersama, rancangan tersebut disampaikan kepada bupati/wali kota melalui camat untuk dievaluasi dan kemudian disetujui. Setelah perdes tentang APBDes ditetapkan, maka pengelolaan keuangan desa dapat dilanjutkan ke tahap pelaksanaan.

Pelaksanaan pengelolaan keuangan desa merupakan transaksi penerimaan dan pengeluaran desa yang dilakukan melalui Rekening Kas Desa pada bank yang telah ditunjuk oleh bupati/wali kota. Transaksi tersebut dilakukan sesuai Rencana Anggaran Kas (RAK) yang disusun berdasarkan Daftar Pelaksanaan Anggaran (DPA). DPA tersebut terdiri dari Rencana Kegiatan dan Anggaran Desa, Rencana Kerja Kegiatan Desa, serta Rencana Anggaran Biaya. Kemudian atas pelaksanaan kegiatan tersebut, kaur keuangan harus melakukan penatausahaan dalam Buku Kas Umum, Buku Pembantu Bank, Buku Pembantu Pajak, dan Buku Pembantu Panjar. Pada tahap akhir pengelolaan keuangan, kepala desa harus melaporkan pelaksanaan APBDes per semester dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban realisasi APBDes pada setiap akhir tahun anggaran kepada bupati/wali kota melalui camat.

2.4 Efisiensi dan Efektivitas Keuangan Desa

Perhitungan efisiensi dan efektivitas dilakukan dengan menghitung rasio pertumbuhan yang menggambarkan kemampuan pemerintah desa dalam mempertahankan dan meningkatkan pencapaiannya. Menurut (Widati et al., 2018), efisiensi diartikan sebagai pencapaian keluaran/hasil yang maksimal dengan menggunakan input tertentu. Oleh karena itu, efisiensi menggambarkan perbandingan antara biaya untuk memperoleh pendapatan dan realisasi pendapatan. Tingkat efisiensi dan kinerja keuangan mengacu pada Kepmendagri No. 690.900.327 tahun 1996 dihitung dengan rumus sebagai berikut.

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Total Realisasi Belanja Desa}}{\text{Total Realisasi Pendapatan Desa}} \times 100\%$$

| Rasio | Kinerja Keuangan |
|----------|------------------|
| >100% | Tidak Efisien |
| 90%-100% | Kurang Efisien |
| 80%-90% | Cukup Efisien |
| 60%-80% | Efisien |
| <60% | Sangat Efisien |

Kemudian menurut (Ramadhani et al., 2020), rasio efektivitas menggambarkan perbandingan realisasi pendapatan asli desa (PADes) dengan targetnya yang berdasarkan potensi riil. Tingkat efektivitas dan kinerja keuangan mengacu pada Kepmendagri No. 690.900.327 tahun 1996 dihitung dengan rumus sebagai berikut.

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi PADes}}{\text{Target PADes berdasarkan potensi riil}} \times 100\%$$

| Rasio | Kinerja Keuangan |
|----------|------------------|
| >100% | Sangat Efektif |
| 90%-100% | Efektif |
| 80%-90% | Cukup Efektif |
| 60%-80% | Kurang Efektif |

2.5 Konsep Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

Konsep Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) telah diperkenalkan pada UU Desa sebagai sebuah badan usaha yang seluruh ataupun sebagian besar modalnya merupakan milik desa. Menurut (Amrulloh, 2020), BUMDes berdiri dengan latar belakang sebagai salah satu alat bagi desa untuk melaksanakan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. BUMDes merupakan entitas yang terpisahkan dari pemerintahan desa sehingga menciptakan suatu entitas dengan pola manajemen yang fleksibel, profesional, serta mengakomodasi kebutuhan pasar sebagaimana teori *new public management*. Selain itu, pembentukan BUMDes diharapkan mampu mengoptimalkan segala potensi desa yang ada seperti potensi ekonomi, sumber daya manusia (SDM), dan sumber daya alam (SDA). Berdasarkan UU Desa, pendirian BUMDes bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di desa, sehingga pada pelaksanaan kegiatannya BUMDes tidak hanya berorientasi pada keuntungan finansial, namun juga untuk kepentingan aspek non finansial seperti sosial dan budaya.

Pada awalnya, UU Desa menjelaskan bahwa BUMDes tidak dapat disamakan dengan badan hukum seperti PT, CV, dan koperasi. Posisi tersebut menempatkan BUMDes sebagai badan usaha namun belum tegas tertulis sebagai badan hukum, sehingga pada pelaksanaannya mengalami kesulitan dalam menjalin kerja sama bisnis dengan pihak lain bahkan juga kesulitan mendapatkan pendanaan dari perbankan. Kemudian UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker) muncul untuk menjawab permasalahan tersebut bahwa BUMDes harus berbentuk badan hukum yang isi aktanya disesuaikan dengan tujuan pendirian, sehingga diatur

lebih lanjut pada peraturan turunannya yaitu PP No. 11/2021 tentang BUMDes. Menurut PP tersebut, pemerintah desa harus melakukan pendaftaran BUMDes kepada Menteri Desa melalui Sistem Informasi Desa (SID) yang telah terintegrasi dengan sistem administrasi badan hukum pada Kemenkumham.

2.6 Return on Investment (RoI)

Return on Investment (RoI) adalah metode yang digunakan untuk mengukur tingkat pengembalian terhadap biaya yang telah dikeluarkan atau biaya yang telah diinvestasikan. Metode ini juga dapat digunakan untuk menilai seberapa baik kinerja perusahaan dalam hal ini kinerja BUMDes dilihat dari laba bersih yang dihasilkan untuk menutup investasi yang telah dilakukan. RoI dihitung dengan cara membandingkan total pendapatan dikurangi biaya investasi dengan biaya investasi yang telah dikeluarkan desa untuk mendanai BUMDes.

$$\text{Return on Investment (RoI)} = \frac{\text{Total Pendapatan} - \text{Biaya Investasi}}{\text{Biaya Investasi}} \times 100\%$$

Hasil perhitungan dijabarkan dalam bentuk persentase yang mana semakin tinggi nilainya maka tingkat pengembalian atas investasi semakin baik. Idealnya tingkat pengembalian yang baik dilihat dengan membandingkan tingkat pengembalian yang diberikan oleh instrumen investasi bebas risiko. Jika nilai RoI lebih tinggi dari tingkat pengembalian melalui instrumen investasi bebas risiko, maka nilai RoI sudah dikatakan baik.

2.7 Penelitian Terdahulu

Berbagai penelitian mengenai pengelolaan keuangan desa telah banyak dilakukan sebelumnya. (Widati et al., 2018) telah melakukan penelitian mengenai pengelolaan keuangan desa pada Desa Matahoalu Kecamatan Uepai Kabupaten Konawe. Hasil penelitian menyebutkan bahwa pengelolaan keuangan di Desa Matahoalu secara umum sudah dilaksanakan sesuai peraturan yang berlaku. Meskipun terdapat beberapa hal teknis yang terlewatkan, namun hal tersebut bukan menjadi poin utama dalam pengelolaan keuangan desa. Selain itu, pada penelitian tersebut juga membahas mengenai efektivitas dan efisiensi keuangan pada Desa Matahoalu. Selain itu, (Ramadhani et al., 2020) juga telah melakukan penelitian dengan menganalisis rasio keuangan di Desa Bulak Kecamatan Bendo Kabupaten Magetan. Hasil pada penelitian tersebut adalah kurang optimalnya pengelolaan keuangan di Desa Bulak sehingga diperlukan perencanaan anggaran yang tepat agar tidak terjadi pemborosan dan pembentukan BUMDes untuk lebih mengoptimalkan PADes.

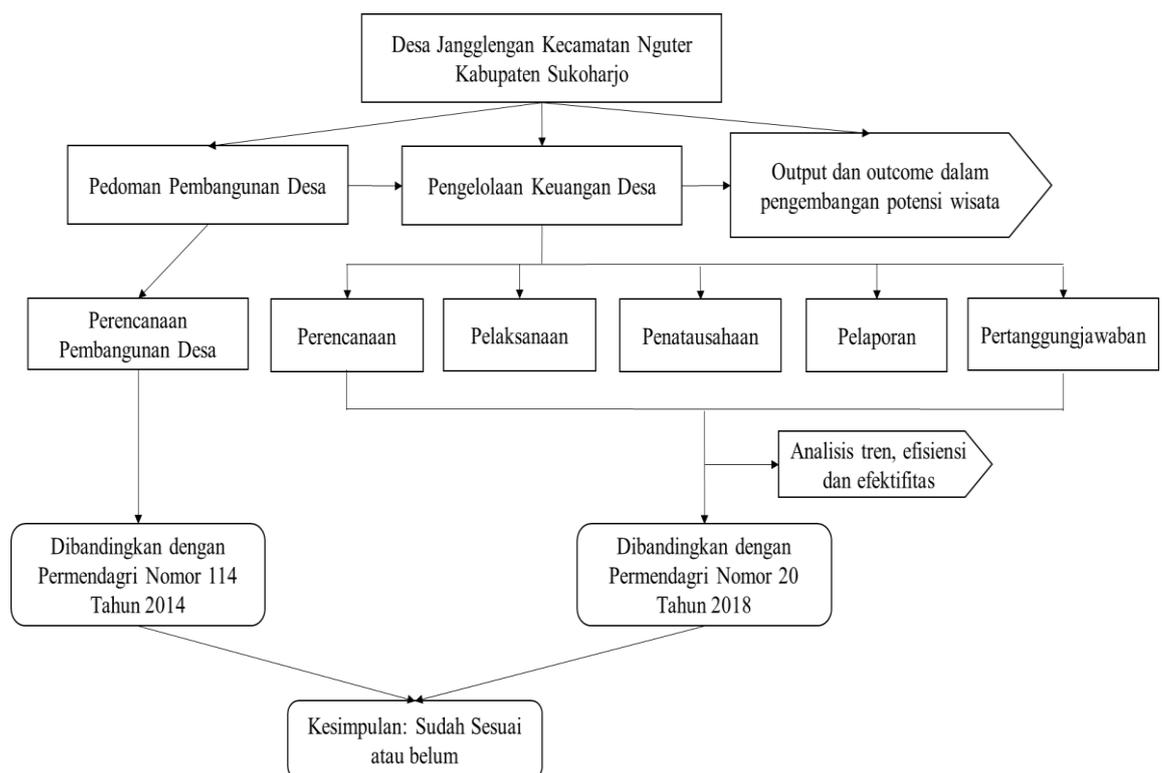
(Sofiani & Panjaitan, 2021) telah melakukan penelitian mengenai *input*, proses, *output*, dan *outcome* atas penggunaan dana desa pada Desa Tasik Juang Kabupaten Indragiri Hulu dengan konsep *logic model*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penggunaan dana desa pada Desa Tasik Juang tidak hanya memberikan output saja namun juga outcome terhadap pembangunan desa dan kesejahteraan masyarakat. Kemudian (Sofiani & Panjaitan, 2021) juga telah melakukan penelitian terhadap pengelolaan keuangan BUMDes pada Desa Sari Mulyo. Hasil penelitian menunjukkan bahwa BUMDes tersebut sudah cukup besar,

namun masih belum berkontribusi besar bagi tingkat kemandirian desa. Hal tersebut juga disebabkan karena beberapa kendala seperti SDM, regulasi, dan pandemi Covid-19. Kemudian (Denis, 2021) lebih rinci menjelaskan kaitan antara penggunaan dana desa terhadap pengelolaan wisata oleh BUMDes Kutuh sehingga dapat menghasilkan dampak baik finansial maupun non finansial.

Untuk lebih detail terkait perbandingan penelitian terdahulu dengan penelitian ini telah penulis rangkum sebagaimana tabel pada lampiran 1 .

2.8 Kerangka Pemikiran

Gambar I.1 Kerangka Pemikiran



Sumber: Diolah Penulis

Sebagaimana gambar I.2 di atas, pengelolaan keuangan desa mempunyai peran yang krusial dalam proses pembangunan desa. Perencanaan pembangunan desa yang visioner memang tidak kalah penting, namun peran pengelolaan keuangan desa menjadi urgen karena menjembatani antara kewenangan kegiatan desa dalam melakukan pembangunan dan hasil yang diinginkan. Artinya, jika suatu desa menginginkan tercapainya *output* dan *outcome* yang sesuai dengan perencanaan pembangunan, maka desa tersebut juga harus melakukan pengelolaan keuangannya dengan baik dan benar.

Penelitian ini dilakukan dengan membandingkan perencanaan pembangunan di Desa Jangglengan terhadap Permendagri No.114/2014 dengan dokumen RPJMDes dan RKP sebagai acuan pembangunan desa, serta pengelolaan keuangan di Desa Jangglengan yang dibandingkan dengan Permendagri No. 20/2018 dengan APBDes sebagai instrumen utamanya. Penulis juga menganalisis tren APBDes dari tahun ke tahun serta menghitung tingkat efisiensi dan efektivitas atas implementasi pengelolaan keuangan tersebut. Selain itu, penulis juga menganalisis *output* dan *outcome* secara khusus dalam pengembangan potensi wisata sebagai wujud hasil pengelolaan keuangan desa di Desa Jangglengan.