

PENGELOLAAN KEUANGAN DESA DALAM SISTEM KEUANGAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA

Taufeni Taufik

Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Riau
Kampus Bina Widya Km 12,5 Simpang Baru – Pekanbaru 28293

ABSTRAKSI

PENDAHULUAN

UU nomor 22 Tahun 1999 dan UU NO 25 Tahun 1999 yang telah disempurnakan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004 telah mengubah hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Dua undang-undang ini digunakan sebagai dasar hukum proses desentralisasi di Indonesia dengan memberikan peranan yang sangat penting kepada pemerintah lokal (kabupaten/kota). Sejak kedua peraturan tersebut diundangkan pemerintah Indonesia telah berubah secara dratis dari pemerintah yang tersentralisasi menjadi pemerintah yang sangat terdesentralisasi. Berkah otonomi dirasakan mulai dari provinsi, kabupaten/kota sampai ke desa.

Seiring dengan berlakunya otonomi daerah telah terjadi reformasi dibidang keuangan negara. Tanggal 5 April 2003 menjadi tonggak sejarah pengelolaan keuangan negara di Indonesia. Pada tanggal tersebut pemerintah Indonesia telah mengundangkan sebuah Undang-Undang fenomenal yaitu Undang-Undang NO 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-Undang ini menggantikan Undang-Undang dan peraturan-peraturan produk kolonial Hindia Belanda yaitu ; 1). *Indische Comptabiliteitswet* (ICW), Staatsblad Tahun 1925 NO. 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang NO. 9 Tahun 1968 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara, Nomor 2860I ; 2) *Indische Bedrijvenwet* (IBW) Stbl. 1927 NO, 419 jo. Stbl. 1936 NO. 445 ; 3) *Reglement voor he Administratief Beheer* (RAB) Stbl. 1933 Nomor 381. Beberapa bulan kemudian dua paket undang-undang lainnya, yang merupakan bagian dari 3 paket undang-undang di bidang keuangan negara yang telah lama disiapkan, diundangkan oleh pemerintah yaitu Undang-Undang NO 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Melalui ketiga undang-undang tersebut, paling tidak pemerintah telah berupaya untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan yang terjadi dalam pengelolaan keuangan pemerintah selama ini yaitu : kelemahan di bidang perencanaan dan penganggaran, kelemahan di bidang perbendaharaan, dan kelemahan di bidang pemeriksaan/audit (Andie Megantara, dkk, LPKPAP-BPPK, Departemen Keuangan RI, 2006).

Lebih lanjut pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri NO. 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa. Permendagri tersebut bertujuan untuk memudahkan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan desa, sehingga tidak menimbulkan multitafsir dalam penerapannya. Dengan demikian desa dapat mewujudkan pengelolaan keuangan yang efektif dan efisien. Disamping itu diharapkan dapat diwujudkan tata kelola pemerintahan desa yang baik, yang memiliki tiga pilar utama yaitu transparansi, akuntabilitas dan partisipatif. Oleh karenanya, proses dan mekanisme penyusunan APBDesa yang diatur dalam Permendagri tersebut akan menjelaskan siapa yang bertanggungjawab, dan kepada siapa bertanggungjawab, dan bagaimana cara pertanggungjawabannya. Untuk itu perlu ditetapkan pedoman umum tata cara pelaporan dan pertanggungjawaban

penyelenggaraan pemerintah desa, yang dimuat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2007.

Untuk memberikan pedoman bagi pemerintah desa dalam menyusun RPJM-Desa dan RKP-Desa perlu dilakukan pengaturan. Dengan itu maka dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri NO. 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Desa. Pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBDesa semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi, serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

Berdasarkan latar belakang tersebut timbul pertanyaan : Apakah pengelolaan keuangan desa dalam Permendagri NO. 37 Tahun 2007 telah sejalan dengan ketentuan dalam Undang-Undang NO. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Undang-Undang NO 1 Tahun 2004, tentang Perbendaharaan Negara ; Apakah pedoman umum tata cara pelaporan dan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintah desa dalam Permendagri NO. 35 Tahun 2007 telah sejalan dengan Undang-Undang NO 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara ; Apakah Peraturan Menteri Dalam Negeri NO. 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa telah sejalan dengan Undang-Undang NO. 25 Tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; Apakah Peraturan Menteri Dalam Negeri NO 13 Tahun 2006 (revisi NO. 59 Tahun 2007) tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, telah sejalan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri NO. 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa; Apakah pelaporan keuangan desa, telah sejalan dengan Peraturan Pemerintah NO. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah; Apakah terdapat kesesuaian utuh antara Permendagri NO. 37 Tahun 2007 dengan Permendagri NO. 66 Tahun 2007.

AZAS PENGELOLAAN KEUANGAN DESA

Dalam rangka mendukung terwujudnya tata kelola yang baik (*good governace*) dalam penyelenggaraan desa, pengelolaan keuangan desa dilakukan berdasarkan prinsip tata kelola yaitu transparan, akuntabel dan partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran. Pengelolaan keuangan desa, dikelola dalam masa 1 (satu) tahun anggaran yakni mulai tanggal 1 januari sampai dengan tanggal 31 Desember (Pasal 2, Permendagri No 37 Tahun 2007).

Transparansi (*Transparency*)

Dalam Pasal 4 ayat 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia NO. 13 Tahun 2006, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dikatakan transparan adalah prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah. Dengan adanya transparansi menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik (Bapenas & Depdagri, 2002).

Transparansi menjadi sangat penting bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah dalam menjalankan mandat dari rakyat. Mengingat pemerintah memiliki kewenangan mengambil berbagai keputusan penting yang berdampak bagi orang banyak, pemerintah harus menyediakan informasi yang lengkap

mengenai apa yang dikerjakannya. Dengan transparansi, kebohongan sulit untuk disembunyikan. Dengan demikian transparansi menjadi instrumen penting yang dapat menyelamatkan uang rakyat dari perbuatan korupsi.

Prinsip-prinsip transparansi dapat diukur melalui sejumlah indikator (Loina Lalolo Krina P, 2003) seperti berikut : 1) Mekanisme yang menjamin sistem keterbukaan dan standarisasi dari semua proses-proses pelayanan publik; 2) Mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik, maupun proses-proses didalam sektor publik ; 3) Mekanisme yang memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi maupun penyimpangan tindakan aparat publik didalam kegiatan melayani.

Keterbukaan pemerintah atas berbagai aspek pelayanan publik, pada akhirnya akan membuat pemerintah menjadi bertanggungjawab kepada semua *stakeholders* yang berkepentingan dengan proses maupun kegiatan dalam sektor publik.

Akuntabilitas (*accountability*)

Akuntabilitas (*accountability*) adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang badan hukum pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Dalam pelaksanaan akuntabilitas dilingkungan instansi pemerintah, perlu diperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut : 1) Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel ; 2) Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ; 3) Harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan ; 4) Harus berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh ; 5) Harus jujur, objektif, transparan dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk pemutakhiran metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas (LAN & BPKP, 2000).

Partisipasi

Sedangkan Partisipasi menurut (LAN dan BPKP, 2000) adalah setiap warganegara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif. Dalam Permendagri NO. 37 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, partisipasi memakai kata-kata partisipatif, yaitu keikutsertaan dan keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses pembangunan (Permendagri, NO.37 Tahun 2007).

Partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan publik menjadi kekuatan pendorong untuk mempercepat terpenuhinya prinsip akuntabilitas dari penyelenggara pemerintahan di desa. Dalam penganggaran partisipasi masyarakat sangat penting untuk mencegah kebijakan-kebijakan yang menyimpang. Prinsip dan indikator partisipasi masyarakat dalam penganggaran menurut (Gatot Sulistioni, Hendriadi, 2004) mencakup hal-hal berikut : a) Adanya akses bagi partisipasi aktif publik dalam proses perumusan program dan pengambilan keputusan anggaran ; b) Adanya peraturan yang memberikan tempat ruang kontrol oleh lembaga independen dan masyarakat baik secara perorangan maupun kelembagaan sebagai media *check and balances*. 3) Adanya sikap proaktif pemerintah daerah untuk mendorong partisipasi warga pada proses penganggaran. Hal ini mengingat kesenjangan yang tajam antara kesadaran masyarakat tentang cara berpartisipasi yang efektif dan cita-cita mewujudkan

APBD yang aspiratif.

KEKUASAAN PENGELOLAAN KEUANGAN DESA

Bab III Pasal 3 Permendagri NO. 37 Tahun 2007, disebutkan bahwa kepala Desa sebagai Kepala Pemerintah Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa dan mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan kekayaan desa yang dipisahkan, dengan kewenangan : 1) Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBDesa; 2) Menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang desa ; 3) Menetapkan bendahara desa, dengan keputusan kepala desa ; 4) Menetapkan petugas yang melakukan pemungutan penerimaan desa; 5) Menetapkan petugas yang melakukan pengelolaan barang milik desa.

Kepala Desa dalam melaksanakan pengelolaan keuangan desa, dibantu oleh pelaksana teknis pengelolaan keuangan desa (PTPKD), yang terdiri dari : Sekretaris Desa dan Perangkat Desa. Sekretaris desa bertindak selaku koordinator pelaksana pengelolaan keuangan desa dan bertanggungjawab kepada Kepala Desa. Tugas sekretaris desa adalah : 1) Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBDesa ; 2) Menyusun dan melaksanakan kebijakan Pengelolaan APBDesa ; 3) Menyusun Raperdes APBDesa, perusahaan APBDesa dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa ; 4) Menyusun Rancangan Keputusan Kepala Desa tentang pelaksanaan peraturan desa tentang APBDesa dan Perubahan APBDesa.

Jika dibandingkan dengan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, terlihat dalam kekuasaan pengelolaan keuangan desa dilakukan oleh Kepala Desa, dibantu oleh pelaksana teknis pengelolaan keuangan desa (PTPKD), yang terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sedangkan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri NO. 13 Tentang 2006 (revisi NO. 59 Tahun 2007) tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dinyatakan bahwa kekuasaan pengelola keuangan daerah terdiri dari : 1) Kepala daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, 2) Sekretaris Daerah selaku koordinator Pengelolaan keuangan daerah, 3) Kepala SKPKD selaku pejabat pengelola keuangan daerah, 4) Kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/pengguna barang, 5) Pejabat pengguna anggaran/pengguna barang dalam melaksanakan tugas-tugasnya dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada kepala unit kerja pada SKPD selaku kuaasa pengguna anggaran/kuasa pengguna barang.

STRUKTUR ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA (APBDesa)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) terdiri dari : Pendapatan Desa, Belanja Desa, dan Pembiayaan Desa. Pendapatan Desa meliputi semua penerimaan uang melalui rekening desa yang merupakan hak desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh desa, yang terdiri dari : Pendapatan asli desa (PADesa), Bagi hasil pajak Kabupaten/Kota, Bagian dari retribusi Kabupaten/Kota, Alokasi Dana Desa (ADD), Bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, pemerintah Kabupaten/Kota dan Desa lainnya, Hibah, dan Sumbangan pihak ketiga.

Belanja desa meliputi semua pengeluaran dari rekening desa yang merupakan kewajiban desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh desa, yang terdiri dari :

- a. Belanja Langsung, adalah belanja yang penganggarannya dipengaruhi secara langsung oleh adanya program atau kegiatan. Karakteristik biaya langsung adalah sebagai berikut : (1) dianggarkan untuk setiap program atau kegiatan yang diusulkan oleh desa, (2) Jumlah anggaran belanja langsung suatu program atau kegiatan dapat diukur atau dibandingkan secara langsung dengan output program atau kegiatan yang bersangkutan. (3) Variabilitas jumlah setiap jenis belanja

langsung dipengaruhi oleh target kinerja atau tingkat pencapaian yang diharapkan dari program atau kegiatan yang bersangkutan. Kelompok belanja langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri : belanja pegawai, belanja barang dan Jasa, serta belanja modal.

- b. Belanja tidak langsung, yaitu belanja yang penganggarnya tidak dipengaruhi secara langsung oleh adanya usulan program atau kegiatan. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan setiap bulan dalam satu tahun anggaran sebagai konsekuensi dari kewajiban pemerintah desa secara periodik kepada pegawai yang bersifat tetap (pembayaran gaji dan tunjangan) dan/atau kewajiban untuk pengeluaran belanja lainnya yang umumnya diperlukan secara periodik. Karakteristik belanja tidak langsung antara lain sebagai berikut : (1) Dianggarkan setiap bulan dalam satu tahun (bukan untuk setiap program atau kegiatan); (2) Jumlah anggaran belanja tidak langsung sulit diukur atau sulit dibandingkan secara langsung dengan output program atau kegiatan tertentu. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja terdiri dari : 1) Belanja pegawai/penghasil tetap ; 2) Belanja subsidi ; 3) Belanja Hibah (pembatasan hibah); 4) Belanja bantuan sosial; 5) Belanja bantuan keuangan; 6)Belanja tak terduga.

Sedangkan Pembiayaan (*financing*) adalah seluruh transaksi keuangan pemerintah, baik penerimaan maupun pengeluaran, yang perlu dibayar atau akan diterima kembali, yang dalam penganggaran pemerintah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit dan atau memanfaatkan surplus anggaran. Penerimaan pembiayaan antara lain dapat berasal dari pinjaman dan hasil investasi. Sementara pengeluaran pembiayaan antara lain digunakan untuk pembayaran kembali pokok pinjaman, pemberian pinjaman kepada entitas lain, dan penyertaan modal oleh pemerintah (Peraturan Pemerintah NO 24 Tahun 2005, tentang standar akuntansi Pemerintah). Pembiayaan neto merupakan selisih antara penerimaan pembiayaan dengan pengeluaran pembiayaan. Jumlah pembiayaan neto harus dapat menutup defisit anggaran.

Penganggaran Desa (Perencanaan, Penyusunan, dan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa)

Dalam ketentuan umum, Peraturan Menteri Dalam Negeri NO 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa, dinyatakan bahwa Perencanaan pembangunan jangka menengah desa (RPJM-Desa) disusun dalam periode 5 (lima) tahun, yang memuat arah kebijakan pembangunan desa, arah kebijakan keuangan desa, kebijakan umum, dan program dan satuan program Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), lintas SKPD, dan program prioritas kewilayahan, disertai dengan rencana kerja.

Selanjutnya dalam Bab V Permendagri NO. 37 tahun 2007, dinyatakan RPJM-Desa merupakan penjabaran visi dan misi dari kepala desa yang terpilih. RPJM Desa ditetapkan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah kepala Desa dilantik. Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menyusun RKPDesa yang merupakan penjabaran dari RPJMDesa berdasarkan hasil musyawarah rencana pembangunan desa. Penyusunan RKPDesa diselesaikan paling lambat akhir bulan Januari tahun anggaran sebelumnya. RPJM-Desa ditetapkan dengan peraturan desa, sedangkan RKPDesa ditetapkan dengan peraturan kepala desa.

Dalam penetapan rancangan APBDesa Pasal 5 dan 6, Permendagri NO. 37 Tahun 2007 tidak dinyatakan bahwa penyusunan dan penetapan rancangan APBDesa disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Sementara itu dalam Undang-Undang NO. 17 Tahun 2003 Pasal 14 dan Pasal 19 ayat 1 dan 2, dinyatakan bahwa dalam rangka penyusunan rancangan APBN/APBD, disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Berarti dalam penyusunan dan penetapan APBDesa belum disusun berdasarkan anggaran berbasis kinerja.

Pelaksana otonomi desa menyebabkan perlunya reformasi dalam manajemen keuangan desa. Salah satu reformasi yang penting adalah dalam bidang penganggaran (*budgeting reform*). Reformasi anggaran meliputi proses penyusunan, penetapan dan pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Aspek utama reformasi anggaran adalah perubahan anggaran dengan pendekatan tradisional (*tradisional budget*) ke anggaran dengan pendekatan kinerja (*performance budget*).

Anggaran tradisional didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *line item dan incrementalism*, yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, konsekuensinya tidak ada perubahan yang mendasar atas anggaran baru. Hal ini sering bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat. Dengan basis seperti ini, APBDesa masih terlalu berat menahan, arahan, batasan, serta orientasi subordinasi kepentingan pemerintah atasan.

Sedangkan anggaran kinerja pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran desa yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik (Mardiasmo, 2002).

Proses penyusunan dan pelaksanaan APBDesa harus difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan program dan kegiatan yang menjadi prioritas desa yang bersangkutan dan dengan memperhatikan asas umum APBDesa. Menurut Pasal 8 Permendagri NO. 37 Tahun 2007, Pelaksanaan APBDesa yang berhubungan dengan pendapatan desa dengan memperhatikan :

- a. Semua pendapatan desa dilaksanakan melalui rekening kas desa
- b. Khusus bagi desa yang belum memiliki pelayanan perbankan di wilayahnya maka pengaturannya diserahkan kepada daerah.
- c. Program dan kegiatan yang masuk desa merupakan sumber penerimaan dan pendapatan desa wajib dicatat dalam APBDesa.
- d. Setiap pendapatan desa harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah.
- e. Kepala desa wajib mengintensifkan pemungutan pendapatan desa yang menjadi wewenang dan tanggungjawabnya.
- f. Pemerintah desa dilarang melakukan pungutan selain yang ditetapkan dalam pengaturan desa.
- g. Pengembalian atas kelebihan pendapatan desa dilakukan dengan membebaskan pada pendapatan desa yang bersangkutan untuk pengembalian pendapatan desa yang terjadi dalam tahun yang sama.
- h. Untuk pengembalian pendapatan desa yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya dibebankan pada belanja tidak terduga.
- i. Pengembalian diatas, harus didukung dengan bukti yang lengkap dan sah.

Selanjutnya dalam Pasal 9 Permendagri NO. 37 Tahun 2007, dinyatakan bahwa pelaksanaan pengeluaran APBDesa dengan memperhatikan : a) Setiap pengeluaran belanja atas beban APBDesa harus didukung dengan bukti yang sah dan lengkap ; b) Bukti harus mendapat pengesahan oleh Sekretaris Desa atas kebenaran material yang timbul dari penggunaan bukti dimaksud ; c) Pengeluaran kas desa yang mengakibatkan beban APBDesa tidak dapat dilakukan sebelum rancangan peraturan desa tentang APBDesa ditetapkan menjadi peraturan desa ; d) Pengeluaran kas desa sebagaimana yang dimaksud pada point c tidak termasuk untuk belanja desa yang bersifat mengikat dan belanja desa yang bersifat wajib yang ditetapkan dalam peraturan kepala desa ; e) Bendahara desa sebagai wajib pungut PPH dan pajak lainnya, wajib menyetorkan seluruh penerimaan potongan dan pajak yang dipungutnya ke rekening kas negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa)

Perubahan APBDesa dapat dilakukan apabila terjadi : a) Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran antar jenis belanja ; b) Keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran (SILPA) tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun berjalan; c) Keadaan darurat; dan Keadaan luar biasa.

Dalam keadaan darurat, pemerintah desa dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBDesa. Keadaan darurat sebagaimana dimaksud sekurang-kurangnya memenuhi kriteria sebagai berikut : a) Bukan merupakan kegiatan normal dari aktivitas pemerintah desa dan tidak dapat diprediksi sebelumnya ; b) Tidak diharapkan terjadi secara berulang ; c) Berada diluar kendali dan pengaruh pemerintah desa; d) Memiliki dampak yang signifikan terhadap anggaran dalam rangka pemulihan yang disebabkan oleh keadaan darurat (Budi Mulyana, dkk, LPKPAP, 2006).

PENATAUSAHAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN DESA

Dalam Bab VII, Pasal 12 Permendagri NO. 37 Tahun 2007, dinyatakan bahwa : (1) kepala desa dalam melaksanakan penatausahaan keuangan desa harus menetapkan bendahara desa; (2) penetapan bendahara desa sebagaimana dimaksud ayat (1) diatas, harus dilakukan sebelum dimulainya tahun anggaran bersangkutan dan berdasarkan keputusan kepala desa.

Penatausahaan penerimaan wajib dilaksanakan oleh bendahara desa, dengan menggunakan : Buku Kas Umum, Buku Kas Pembantu perincian objek penerimaan dan Buku Kas harian pembantu. Bendahara desa wajib mempertanggungjawabkan penerimaan uang yang menjadi tanggungjawabnya melalui laporan pertanggungjawaban penerimaan kepada kepala desa paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya. Laporan pertanggungjawaban penerimaan dilampiri dengan : (1) buku kas umum; (2) buku kas pembantu perincian obyek penerima; (3) bukti penerimaan lainnya yang sah.

Penatausahaan Pengeluaran, wajib dilakukan oleh bendahara desa. Dokumen penatausahaan pengeluaran harus disesuaikan dengan peraturan desa tentang APBDesa atau Peraturan desa tentang perubahan APBDesa melalui pengajuan surat permintaan pembayaran (SPP). Pengajuan SPP harus diketahui oleh kepala desa melalui pelaksana teknis pengelolaan keuangan desa (PTPKD). Bendahara desa wajib mempertanggungjawabkan penggunaan uang yang menjadi tanggungjawabnya melalui laporan pertanggungjawaban pengeluaran kepada kepala desa paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya. Dokumen yang digunakan bendahara desa dalam melaksanakan penatausahaan pengeluaran meliputi : (a) buku kas umum; (b) buku kas pembantu perincian obyek pengeluaran; (c) buku kas harian pembantu. Sedangkan laporan pertanggungjawaban pengeluaran harus dilampirkan dengan : (a) buku kas umum; (2) buku kas pembantu perincian obyek pengeluaran yang disertai dengan bukti-bukti pengeluaran yang sah; (c) bukti atas penyetoran PPN/PPH ke kas negara.

Penatausahaan keuangan desa diatas ditetapkan satu bendahara, dalam Pasal 12 ayat 1, Permendagri NO. 37 tahun 2007, tidak disebutkan bendahara penerimaan dan pengeluaran, sementara dalam pasal 184 ayat 1 Permendagri NO. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman pengelolaan keuangan daerah, ditetapkan ada bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran. Dengan hanya satu bendahara dalam penatausahaan keuangan desa, maka tidak terdapat pemisahan tugas antara bendahara penerimaan dan pengeluaran.

Sedangkan dalam Pasal 58 UU NO. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dinyatakan dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden

selaku kepala pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintah secara menyeluruh. Dan lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat 1, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia NO. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah, dinyatakan menteri/pimpinan lembaga, gubernur dan bupati/walikota wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan.

Dalam aktivitas pengendalian (*control activities*) terdapat lima prosedur utama yang harus ada yaitu : pemisahan tugas, sistem otorisasi, pengecekan independen, pengamanan fisik, dan dokumentasi dan pencatatan. Prinsip dasar pemisahan tugas (*segregation of duties*) adalah seseorang tidak diperbolehkan melakukan satu rangkaian transaksi dari awal sampai akhir. Rangkaian tugas itu harus dipecah dan dilaksanakan oleh petugas yang berbeda. Dengan pemisahan tugas akan tercipta sistem internal check dalam organisasi. Bila rangkaian tugas dirangkap, kemungkinan terjadinya kecurangan (*fraud*) sangat besar.

Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBDesa

Dalam pasal 16 ayat 1 s/d 4 Permendagri No 37 tahun 2007, mengatur mengenai penetapan pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa. Sekretaris Desa menyusun rancangan peraturan desa tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa dan Rancangan Keputusan kepala desa tentang pertanggungjawaban kepala desa, kepada kepala desa untuk dibahas bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Berdasarkan persetujuan kepala desa dan BPD maka rancangan peraturan desa tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa dapat ditetapkan menjadi peraturan desa. Jangka waktu penyampaian, dilakukan paling lambat 1 (satu) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Selanjutnya dalam pasal 17 Permendagri NO. 37 Tahun 2007 dinyatakan bahwa peraturan desa tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa dan keputusan kepala desa tentang pertanggungjawaban kepala desa sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 16 ayat (3) diatas, disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Waktu penyampaian paling lambat 7 hari setelah peraturan desa ditetapkan. Laporan pertanggungjawaban keuangan desa terdiri dari laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran. Dalam bentuk buku kas umum penerimaan dan pengeluaran, buku kas pembantu untuk penerimaan dan pengeluaran, dan buku penerimaan lainnya yang sah, serta untuk pengeluaran menyetorkan bukti PPN/PPH ke kas negara.

Sementara itu pada Pasal 30 dan 31 ayat 1,2, UU NO 17 Tahun 2003, dinyatakan Presiden/Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD kepada DPR/DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan dimaksud terdiri dari ; laporan realisasi APBN/APBD, Neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara/daerah dan badan lainnya.

Peran laporan keuangan adalah untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh entitas pelaporan dalam satu periode pelaporan. Laporan keuangan terutama digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan (Peraturan Pemerintah NO. 24 Tahun 2005, tentang Standar Akuntansi Pemerintah).

Pengelolaan Alokasi Dana Desa

Dalam PP 72 Tahun 2005, dinyatakan alokasi dana desa (ADD) adalah dana yang dialokasikan oleh pemerintah kabupaten/kota untuk des, yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota. Menurut Pasal 19 Permendagri NO. 37 Tahun 2007, besarnya paling sedikit 10 % . Tujuan Alokasi Dana Desa adalah : a) Menanggulangi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan ; b) Meningkatkan perencanaan dan penganggaran pembangunan di tingkat desa dan pemberdayaan masyarakat ; c) Meningkatkan pembangunan infrastruktur perdesaan ; d) Meningkatkan pengamalan nilai-nilai keagamaan, sosial budaya dalam rangka mewujudkan peningkatan sosial ; e) Meningkatkan ketentraman dan ketertiban masyarakat ; f) Meningkatkan pelayanan pada masyarakat desa dalam rangka pengembangan kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat ; g) Mendorong peningkatan keswadayaan dan gotong royong masyarakat ; h) Meningkatkan pendapatan desa dan masyarakat desa melalui badan usaha milik desa (BUMDesa).

Pengelolaan alokasi dana desa merupakan satu kesatuan dengan pengelolaan keuangan desa. Rumus yang digunakan dalam alokasi dana desa adalah : a) Azas merata adalah besarnya bagian alokasi dana desa yang sama untuk tiap desa, yang selanjutnya disebut alokasi dana desa minimal (ADDM); b) Azas adil adalah besarnya bagian alokasi dana desa berdasarkan nilai bobot desa (BDx) yang dihitung dengan rumus dan variabel tertentu, (misalnya kemiskinan, keterjangkauan, pendidikan dasar, kesehatan dll), selanjutnya disebut alokasi dana desa proposional (ADDP).

Besarnya persentase perbandingan antara azas merata dan adil adalah besarnya ADDM adalah 60 % dari jumlah ADD dan ADDP adalah 40 % dari jumlah ADD. Alokasi dana desa dalam APBD kabupaten/kota dianggarkan pada bagian pemerintahan desa. Pemerintahan desa membuka rekening pada bank yang ditunjuk berdasarkan keputusan kepala desa. Kepala desa mengajukan permohonan penyaluran alokasi dana desa kepada Bupati c.q kepala bagian pemerintah desa sekda kabupaten melalui camat setelah dilakukan verifikasi oleh tim pendamping kecamatan. Bagian pemerintah desa pada setda kabupaten akan meneruskan berkas permohonan berikut lampirannya kepada kepala bagian keuangan setda kabupaten atau kepala badan pengelolaan keuangan daerah (BPKD) atau kepala badan pengelola keuangan dan kekayaan/Aset daerah (BPKK/AD). Kepala bagian keuangan Setda atau Kepala BPKD atau Kepala BPKK/AD akan menyalurkan ADD langsung dari kas daerah ke rekening desa. Mekanisme pencairan ADD dalam APBDesa dilakukan secara bertahap atau disesuaikan dengan kemampuan dan kondisi daerah kabupaten/kota.

Pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang pembiayaannya bersumber dari ADD APBDesa sepenuhnya dilaksanakan oleh tim pelaksana desa dengan mengacu pada peraturan Bupati/Walikota. Penggunaan ADD adalah sebesar 30 % untuk belanja aparatur dan operasional pemerintah desa, sebesar 70 % untuk biaya pemberdayaan masyarakat. Bagi belanja pemberdayaan masyarakat digunakan untuk : Biaya perbaikan sarana publik dalam skala kecil, penyertaan modal usaha masyarakat melalui BUMDesa, biaya untuk pengadaan ketahanan pangan, perbaikan lingkungan dan pemukiman, teknologi tepat guna, perbaikan kesehatan dan pendidikan, pengembangan sosial budaya, dan sebagainya yang dianggap penting.

Pembinaan dan Pengawasan

Dalam pasal 99 PP 72/2005, dinyatakan pemerintah dan pemerintah provinsi wajib membina penyelenggaraan pemerintah desa dan lembaga kemasyarakatan. Pemerintah kabupaten/kota dan camat

wajib membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintah desa dan lembaga kemasyarakatan. Pembinaan dan pengawasan pemerintah kabupaten/kota meliputi : a) Memberi pedoman bimbingan pelaksanaan ADD; b) Memberikan bimbingan dan pelatihan dan penyelenggaraan keuangan desa yang mencakup perencanaan dan penyusunan APBDesa, pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBDesa ; c) Membina dan mengawasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa ; d) Memberikan pedoman dan bimbingan pelaksanaan administrasi keuangan desa.

Sedangkan pembinaan dan pengawasan Camat meliputi : a) Memfasilitasi administrasi keuangan desa; b) Memfasilitasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa ; c) Memfasilitasi pelaksanaan ADD ; d) Memfasilitasi penyelenggaraan keuangan desa yang mencakup perencanaan, dan penyusunan APBDesa, pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBDesa.

KESIMPULAN

Dari latar belakang dan tinjauan teoritis diatas dapat diambil kesimpulan sebagai berikut : 1) Dalam era reformasi terjadi perubahan pola pertanggungjawaban dari akuntabilitas vertikal, menjadi akuntabilitas horizontal. Penganggaran berubah dari sistem tradisional yang menggunakan pendekatan inkremental dan *line item* ke sistem anggaran kinerja ; 2) Ruang lingkup pengelolaan keuangan desa meliputi kekayaan desa yang dikelola langsung oleh pemerintah desa, yaitu APBDesa. Dalam pengelolaan keuangan desa tersebut perlu diperhatikan dan ditaati asas umum pengelolaan keuangan desa yaitu, keuangan desa harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, transparan, akuntabel, dan partisipatif dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat desa ; 3) Pengelolaan keuangan desa dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBDesa yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan desa ; 4) serta Permendagri No. 37 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, dan Permendagri NO. 35 Tahun 2007 tentang Pedoman Umum Tata Cara Pelaporan dan Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintah Desa, Permendagri NO. 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Keuangan Desa, belum seluruhnya sejalan dengan ketentuan dalam Undang-Undang NO. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang NO. 1 Tahun 2004, tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang NO. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, serta Undang- Undang NO. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

SARAN

Berdasarkan latar belakang dan tinjauan teoritis diatas disarankan : 1) Dalam penyusunan dan penetapan APBDesa disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai; 2) Dalam pelaksanaan APBDesa harus dilakukan secara transparan, supaya adanya partisipasi dari masyarakat, dan akhirnya akan menuntut pertanggungjawaban pejabat pengelola keuangan desa ; 3) Dalam penatausahaan keuangan desa, harus ada pemisahan fungsi bendahara penerimaan dan pengeluaran, supaya tidak terjadi kecurangan ; 4) Pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa kepada Bupati/Walikota berupa laporan keuangan, yang terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan.

DAFTAR PUSTAKA

Andie Megantara, Dodi Iskandar, Kuwat Slamet, 2006, Manajemen Perbendaharaan Pemerintahan Aplikasi Di Indonesia, Lembaga Pengkajian keuangan Publik dan Akuntansi Pemerintah Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Departemen Keuangan RI, Jakarta.
Budi Mulyana, Subkhan, Kuwat Slamet, 2006, Keuangan Daerah Perspektif Desentralisasi Fiskal Dan

Pengelolaan APBD di Indonesia, Lembaga Pengkajian Keuangan Publik Dan Akuntansi Pemerintahan (LPKPAP) Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Jakarta
LAN dan BPKP, Akuntabilitas dan Good Governance, Modul 1 dari 5 Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Penerbit LAN, Jakarta.
Mardiasmo, 2002, Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah, Penerbit Andi, Yogyakarta.
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
_____. Nomor 35 Tahun 2007 Tentang Pedoman Umum Tata Cara Pelaporan Dan Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintah Desa.
_____. Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.
_____. Nomor 66 Tahun 2007 Tentang Perencanaan Pembangunan Desa.
Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan
_____. Nomor 40 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional
_____. Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
_____. Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
_____. Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
_____. Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
_____. Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
_____. Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
_____. Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah