

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sebagai salah satu ujung tombak pembangunan daerah, pemerintah desa berperan dan bertanggung jawab untuk mengelola potensi desa yang dimiliki demi meningkatkan perekonomian, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, terlebih lagi desa merupakan organisasi sektor publik yang berhadapan langsung dengan kehidupan masyarakat dalam berbagai kepentingan dan kebutuhan yang berbeda-beda, peranan pemerintah desa secara strategis yaitu memiliki tugas di bidang pelayanan kepada masyarakat.

Untuk mewujudkan desa yang mandiri dan sejahtera, maka diperlukan keterlibatan seluruh lapisan masyarakat dalam penyelenggaraan tata kelola Pemerintah Desa. Dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2004 tentang desa yang mengatur keuangan dan aset desa dan memberikan pelayanan pada masyarakat antara lain bersumber dari pendapatan asli daerah, dimana adanya kewajiban bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk memberi bantuan dana bagi desa, berupa hibah atau donasi.

Bentuk transfer dana dari pemerintah pusat dalam menunjang pembangunan di desa adalah Dana Desa (DD). Dana Desa merupakan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditransfer kepada masing-masing desa melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten atau Kota yang diperuntukan

membiayai prioritas kegiatan masyarakat di bidang pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat. Dana desa tersebut kemudian dialokasikan oleh pemerintah melalui mekanisme transfer kepada masing-masing kabupaten atau kota yang dihitung berdasarkan jumlah desa, dan pengalokasiannya dilakukan dengan memperhatikan kriteria jumlah penduduk, luas wilayah, angka kemiskinan dan tingkat kesulitan geografis di desa. Berdasarkan UU. No. 6 Tahun 2014 tentang desa, dana desa bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat, mengentaskan angka kemiskinan, memajukan tingkat perekonomian, serta agar tidak terjadi kesenjangan pembangunan antar desa. Sumber : Buku pintar dana desa.

Selanjutnya dana desa tersebut dituangkan ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) dimana dalam pengelolaannya harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip *Good governance* yaitu transparansi dan akuntabilitas, baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pelaporan sampai dengan pengawasan, dan dipertanggungjawabkan oleh Kepala Desa sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dana desa perlu mendapatkan pengawalan yang baik oleh pemerintah, termasuk Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), karena dana desa merupakan program prioritas pemerintah dengan alokasi anggaran yang besar dan tersebar di seluruh Indonesia (Astuty, 2019).

Permasalahan yang sering terjadi dalam anggaran pemerintah adalah penyerapan anggaran yang rendah di awal tahun dan menumpuk di akhir tahun sehingga menyebabkan penyerapan anggaran yang tidak merata (Suwani, 2018). Anggaran adalah pernyataan mengenai estimasi kinerja

pemerintah yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial dan digunakan untuk menjalankan roda pemerintahan. Menurut Anfujatin, 2016 salah satu indikator yang menunjukkan keberhasilan program atau kebijakan pemerintah yang telah dilakukan yaitu penyerapan anggaran. Rasio pada realisasi terhadap anggaran mencerminkan bahwa anggaran telah terserap dalam program-program yang ditetapkan. Adapun penyerapan anggaran yang dibahas dalam penelitian ini adalah keberhasilan perangkat desa dalam merealisasi anggaran dana desa sesuai dengan program yang sudah ditetapkan dalam APBDes.

Menurut *World Bank* (2015), Negara-negara berkembang mengalami masalah yang seragam terkait dengan penyerapan anggaran atau sering disebut dengan istilah “*slow back-loaded*” yang artinya penyerapan rendah di awal tahun sampai tengah tahun anggaran, namun melonjak memasuki akhir tahun anggaran. Penyerapan anggaran yang rendah merupakan masalah yang sering terjadi atau bisa dibilang masalah klasik di Indonesia, karena hal ini terus terjadi setiap tahunnya. Keterlambatan realisasi anggaran yang menumpuk di akhir periode akan berdampak terhadap kualitas kinerja organisasi. Sehingga akan menghambat proyek yang ada dan akhirnya mengganggu laju pertumbuhan perekonomian di daerah tersebut (Iqbal, 2018).

Dalam UU. No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang digunakan sebagai dasar dalam pelaksanaan otonomi daerah telah dituangkan proses penyusunan anggaran. Adanya Undang-Undang tersebut, mengandung makna pemerintah pusat

memberi wewenang kepada pemerintah daerah dengan memberi bantuan berupa dana desa. Dengan adanya undang-undang tersebut diharapkan pemerintah mampu meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam mengelola keuangan yang lebih baik.

Salah satu permasalahan dalam anggaran dana desa di Kabupaten Buleleng Provinsi Bali adalah serapan dana desa pada sejumlah desa yang masih rendah atau capaian outputnya berada di bawah 50%. Kejadian ini mengakibatkan terjadinya penundaan transfer Dana Alokasi Umum (DAU) di beberapa desa di Buleleng. (Sumber : Nusa Bali.com). Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Buleleng mengakui bahwa serapan Dana desa di sejumlah desa masih dibawah 50%, yang disebabkan oleh beberapa kendala seperti berakhirnya masa jabatan kepala desa, serta adanya kepala desa yang harus melaksanakan cuti dalam proses Pemilihan Kepala Desa tahun 2019. Sehingga pelaksana harian kepala desa harus melewati sejumlah prosedur administrasi untuk merealisasi APBDes-nya. (Sumber : Nusabali.com).

Pada tahun 2019 Provinsi Bali menerima Dana Desa sebesar Rp. 630.189.586.000. Provinsi Bali terdiri dari 9 kabupaten dengan 56 kecamatan dan semuanya mendapatkan dana desa yang berbeda-beda tergantung dari jumlah penduduk, luas wilayah desa, kesulitan geografis, dan jumlah penduduk miskin. Dibawah ini rincian dana desa per kabupaten di Provinsi Bali tahun 2019.

Tabel 1.1
Rincian Dana Desa Provinsi Bali

No	Kabupaten	Besaran Dana
----	-----------	--------------

1	Jembrana	49.043.178.000
2	Tabanan	118.204.542.000
3	Badung	52.584.767.000
4	Gianyar	59.992.299.000
5	Klungkung	51.533.982.000
6	Bangli	61.334.645.000
7	Karangasem	78.718.974.000
8	Buleleng	124.026.738.000
9	Kota Denpasar	34.750.461.000
	Jumlah	630.189.586.000

Sumber : Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Provinsi Bali

Buleleng merupakan kabupaten penerima dana desa terbesar di Bali yaitu sebesar Rp. 124.026.738.000. Dan memiliki 9 kecamatan dengan jumlah desa sebanyak 129 desa. Dana desa yang sangat besar ini mulai menjadi kekhawatiran bagi pemerintah terutama mengenai kesiapan desa dalam mengelola dana desa yang dialokasikan. Kekhawatiran ini telah terbukti dengan temuan dari DPMD Buleleng pada tahun 2019, yaitu 29 desa di Kabupaten Buleleng terancam tidak dapat mencairkan dana desa tahap III karena belum menyelesaikan Laporan Pertanggungjawaban dana desa tahap I dan II, serta tidak memenuhi persyaratan terkait laporan realisasi anggaran dana desa tahap I dan tahap II minimal 75% dan capaian output (fisik) harus melewati 50%. Desa-desa tersebut adalah, Kecamatan Sawan diantaranya desa Giri Emas, desa Galungan, dan desa Bebetin. Kecamatan Sukasada diantaranya desa Pegayaman, desa Selat, dan desa Kayuputih. Kecamatan Buleleng ada 5 desa yaitu desa Anturan, desa Sari Mekar, desa Poh Bergong, desa Petandakan, dan desa Pengelatan.

Di kecamatan Tejakula hanya desa Tembok, Kecamatan Kubutambahan yaitu desa Tunjung, dan Desa Tamblang. Kecamatan Gerokgak diantaranya desa Penyabangan, desa Musi, desa Sanggalangit, dan desa Celukan Bawang.

Kemudian di kecamatan Seririt yaitu desa Ularan, Tangguwisia, Pengastulan, Bubunan, dan Umeanyar, Kecamatan Busungbiu diantaranya Desa Kedis, Kekeran, dan Sepang Kelod. Selanjutnya di Kecamatan Banjar ada dua desa yaitu Desa Tirtasari, dan Banjar Tegeha.

Dalam penelitian ini terdapat beberapa faktor yang diprediksi berpengaruh terhadap kualitas penyerapan anggaran dana desa, yang pertama adalah kualitas perencanaan anggaran. Perencanaan anggaran merupakan suatu rancangan yang digunakan sebagai acuan pengendali dan penentu arah yang akan ditempuh. Permasalahan yang sering terjadi dalam penyerapan anggaran yaitu perencanaan anggaran yang belum matang dalam penentuan anggaran sehingga berdampak terhadap program kerja yang tidak berjalan sesuai rencana. Lemahnya perencanaan akan menjadi kendala saat pembuatan perencanaan dan menyebabkan penyerapan anggaran yang lambat. Penelitian yang dilakukan oleh Zarinah (2016) dan Dwiyana (2017) menyatakan bahwa faktor perencanaan anggaran berpengaruh terhadap penyerapan anggaran. Tetapi berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Rifai (2016) dan Halim (2018) yang menyatakan bahwa perencanaan anggaran tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran.

Faktor berikutnya yang diduga mempengaruhi penyerapan anggaran adalah tingkat Partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat sendiri diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian permasalahan dan potensi yang ada pada desa, ikut memberi solusi dan alternatif dalam permasalahan penyusunan anggaran. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Ardin (2019) menyatakan bahwa penganggaran partisipatif

berpengaruh pada senjangan anggaran. Tetapi berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Jumarny (2019) yang sejalan dengan penelitian Wiguna (2017), menyatakan bahwa partisipasi penyusunan anggaran tidak mempengaruhi penyerapan anggaran.

Pemerintah Kabupaten Buleleng juga telah menggelar konsultasi publik dalam penyusunan Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD) tahun 2021, dimana pemerintah menyerap aspirasi masyarakat dalam proses perencanaan anggaran, partisipasi masyarakat merupakan hal yang sangat penting, sebagai salah satu wahana pemberdayaan masyarakat berperan dalam proses pengambilan keputusan, dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan lainnya dalam pembangunan daerah. Sumber : wartabalionline.com.

Faktor berikutnya yang diduga mempengaruhi penyerapan anggaran adalah Karakteristik Kepemimpinan. Salah satu yang menjadi indikator kompetensi yang dimiliki kepala desa adalah kepemimpinan. Sukses atau tidaknya suatu organisasi ditentukan oleh banyak hal, salah satunya adalah kepemimpinan yang diterapkan dalam organisasi tersebut (Fathoni dkk, 2015). Dalam Yukl (2016) Kepemimpinan adalah proses mempengaruhi orang lain untuk memahami dan setuju dengan apa yang dikerjakan dan bagaimana cara melakukannya, dan proses memfasilitasi upaya individu secara kolektif demi mencapai tujuan bersama. Kasus lain yang ditemukan oleh pihak DPMD Buleleng adalah adanya tindak pidana korupsi Pembangunan Kantor Desa Celukan Bawang, yang merupakan hasil tukar guling dengan PT.GEB pada pengembangan PLTU Celukan Bawang. Pada kasus ini, terjadi kerugian negara ratusan juta rupiah. Kepala Desa Celukan

Bawang dijerat dengan pasal 2 jo pasal 18 Undang-undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-undang Republik Indonesia No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo pasal 55 ayat (1) KUHP jo pasal 64 KUHP. (Sumber : www.nusabali.com). Dalam penelitian Wiguna (2017) yang sejalan dengan penelitian Izzaty (2011) dan Iqbal (2018) menyatakan bahwa kepemimpinan berpengaruh positif terhadap penyusunan anggaran pada kinerja aparat pemerintah. Tetapi berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Sahputra (2018) yang menyatakan bahwa gaya kepemimpinan tidak berpengaruh terhadap *slack* anggaran.

Berdasarkan penelitian terdahulu masih terdapat ketidak konsistenan hasil penelitian faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran, sehingga peneliti merasa perlu menguji ulang variabel ini kembali dengan jumlah sampel dan periode waktu yang berbeda. Peneliti menggunakan periode yang terbaru yaitu tahun anggaran 2019 dengan jumlah sampel dan responden pada perangkat desa yang terlibat langsung dalam pengelolaan keuangan desa yang berbeda dengan penelitian sebelumnya. Karena adanya fenomena yang terjadi mengenai masalah keterlambatan dalam penyusunan Laporan Pertanggungjawaban yang dilakukan oleh perangkat desa, sehingga 29 desa di kabupaten Buleleng ini terancam tidak dapat mencairkan Dana Desa Tahap III Tahun 2019. Serta terdapat sejumlah desa yang penyerapan dana desa nya masih rendah dan terjadi kasus korupsi yang dilakukan oleh Kepala desa di Celukan Bawang. Hal tersebut menandakan bahwa kinerja yang dimiliki oleh organisasi sektor publik khususnya perangkat desa

setempat masih belum memberikan pelayanan yang maksimal bagi masyarakat.

Adapun letak perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu terletak pada lokasi penelitian, variabel dependen penelitian dan metode penelitian. Penelitian sebelumnya pernah dilakukan pada Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) Provinsi Sumatera Barat, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Padang, Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bandung Barat, di Kabupaten Karangasem, Kecamatan Gianyar, dan Kabupaten Aceh Barat Daya. Penelitian yang dilakukan oleh (Anfujatin, 2016) yaitu tentang analisis faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran belanja pada OPD Kabupaten Tuban. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dan pemilihan informan menggunakan teknik *purposive sampling*. Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Suwarni (2018) tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keterlambatan penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBD) di Kota Surabaya studi pada SKPD Dinas PU Bina Marga dan Pematusan. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif.

Pada kenyataannya, hubungan keagenan pada organisasi sektor publik telah menjadi konsep penting, karena keseharian aktivitas organisasi sektor publik selalu berhubungan dengan pendelegasian wewenang, seperti pada skala lokal, penyediaan pelayanan kesehatan, pendidikan, dan beragam pelayanan lainnya yang berhubungan dengan masyarakat, semua didelegasi kepada level bawah. Masalahnya sejauh ini belum tersedia sebuah teori yang

mewadahi model hubungan keagenan eksekutif dan legislatif yang dilakukan oleh para peneliti. Thomson dan Jones (1986), McCubbins et al (1987), Christensen (1992), Lupia (2001), dan Fozzard (2001) mengelompokkan beberapa keterkaitan akuntansi sektor publik dengan model hubungan keagenan ke dalam sistem pengawasan, manipulasi anggaran, asimetri informasi, dan sistem insentif antara eksekutif dan legislatif. Karenanya, sangat menarik untuk mengkaji lebih jauh hubungan keagenan eksekutif dan legislatif tersebut tersebut dalam proses anggaran pada pemerintah desa. Berdasarkan permasalahan pada latar belakang diatas, maka dilakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Kualitas Perencanaan Anggaran, Tingkat Partisipasi Masyarakat, dan Karakteritik Kepemimpinan Terhadap Kualitas Penyerapan Anggaran Dana Desa”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berbagai permasalahan mengenai pengelolaan dana desa di kabupaten Buleleng menunjukan masih rendahnya kualitas perencanaan anggaran dan tingkat partisipasi masyarakat dalam pengelolaan dana desa, terlebih lagi prioritas penggunaan dana desa salah satunya adalah pemberdayaan masyarakat. Serta karakteristik kepemimpinan yang masih kurang maksimal. Hal tersebut menyebabkan penyerapan anggaran dana desa di Kabupaten Buleleng mengalami beberapa hambatan dan permasalahan apalagi dana desa yang diterima kabupaten Buleleng setiap tahunnya semakin meningkat

1.3 Pembatasan Masalah

Pada penelitian ini, peneliti telah membatasi permasalahan yang akan diteliti dengan menggunakan empat variabel, yaitu Kualitas Perencanaan

Anggaran, Tingkat Partisipasi Masyarakat, Karakteristik Kepemimpinan, dan Kualitas Penyerapan Anggaran Dana Desa. Penelitian ini akan dilaksanakan pada desa-desa yang berada di Kabupaten Buleleng.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana Pengaruh Kualitas Perencanaan Anggaran Terhadap Kualitas Penyerapan Anggaran Dana Desa?
2. Bagaimana Pengaruh Tingkat Partisipasi Masyarakat Terhadap Kualitas Penyerapan Anggaran Dana Desa?
3. Bagaimana Pengaruh Karakteristik Kepemimpinan Terhadap Kualitas Penyerapan Anggaran Dana?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang penelitian dan rumusan masalah yang ada, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh Kualitas Perencanaan Anggaran terhadap Kualitas Penyerapan Anggaran Dana Desa
2. Untuk mengetahui pengaruh Tingkat Partisipasi Masyarakat terhadap Kualitas Penyerapan Anggaran Dana Desa
3. Untuk mengetahui pengaruh Karakteristik Kepemimpinan Terhadap Kualitas Penyerapan Anggaran Dana Desa

1.6 Manfaat Hasil Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini dapat memperluas wawasan dan menambah ilmu pengetahuan mengenai ada tidaknya pengaruh kualitas perencanaan anggaran, tingkat partisipasi masyarakat, dan karakteristik kepemimpinan terhadap kualitas penyerapan anggaran dana desa.
- b. Menjadi pelengkap referensi bagi peneliti selanjutnya yang tertarik untuk melakukan penelitian sejenis dalam rangka mengembangkan ilmu pengetahuan dan kemajuan dunia pendidikan.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Peneliti

Sebagai syarat untuk menyelesaikan studi dan sebagai sarana untuk mengimplementasikan ilmu dan teori yang didapat selama perkuliahan dalam kasus nyata dilapangan

b. Bagi Universitas Pendidikan Ganesha

Penelitian ini dapat dijadikan bahan bacaan dan menambah pengetahuan bagi pembaca terkait dengan penelitian tersebut.