

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Otonomi Desa dalam Memprioritaskan Dana Desa

2.1.1 Otonomi Desa dalam Pembangunan Nasional

Salah satu sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dianut adalah sistem pemerintahan yang bersifat desentralisasi, dimana pemerintah pusat memberikan kesempatan daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri sebagai suatu daerah yang otonom. Gagasan hukum tersebut akhirnya menciptakan dan melahirkan pengakuan serta perlindungan terhadap adanya otonomi desa sebagai otonomi asli dari Bangsa Indonesia (Huda, 2007). Otonomi desa merupakan bagian dari otonomi daerah yang didasarkan atas undang-undang. Amanat pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa menyebutkan bahwa desa merupakan bagian dari wilayah kabupaten atau kota yang tidak terpisah dari sistem pemerintahan daerah dan nasional.

Sejalan dengan undang-undang di atas, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memperjelas bahwa desa merupakan konsolidasi sosial guna merangkul otonomi desa ke dalam hukum nasional. Dari pernyataan tersebut, terdapat benang merah yang menarik antara pemerintah desa, daerah, dan nasional

dalam satu tujuan yang jelas, yaitu kesejahteraan rakyat dengan cara pembangunan. Visi dan misi pembangunan nasional mulai tahun 2014-2019 dikenal dengan sebutan Nawa Cita yang salah satu misinya adalah *membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah dan desa*. Untuk dapat mewujudkan pembangunan tersebut, maka hasil dari kesepakatan politik antara desa dan negara menghasilkan konklusi bahwa desa untuk dapat terus eksis diberikan kucuran dana yang berasal dari APBN yang disebut dengan Dana Desa.

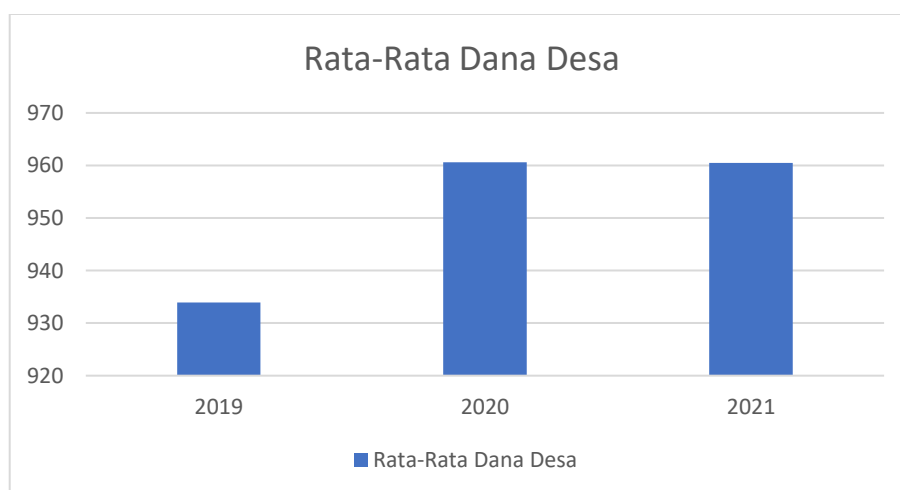
2.1.2 Dana Desa Sebelum dan Sesudah Pandemi Covid-19

Manajemen yang efektif dan berkelanjutan merupakan hal yang sangat *concern* untuk dilakukan agar tercapai pembangunan yang maksimal. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatur terkait kaidah-kaidah pengelolaan keuangan dalam menjalankan roda pemerintahan guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Pengelolaan keuangan yang didasarkan atas undang-undang tersebut berasaskan konsep *Good Government* yang memuat tentang transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan distribusi informasi yang baik (Moedarlis, 2009). Undang-undang tentang desa pun hadir dengan beberapa keistimewaan yaitu diberikannya kejelasan tentang dana desa yang sumbernya dari APBN. Dana desa sendiri merupakan salah satu representasi upaya pemerintah meningkatkan pembangunan desa untuk mengurangi ketimpangan sosial. Tentunya poin pentingnya adalah untuk kesejahteraan rakyat. Mewujudkan kesejahteraan dengan dana desa harus disandingkan dengan kebijakan prioritas pembangunan yang tepat dan amanat. Kebijakan tersebut dapat membuka ruang yang lebih luas bagi desa untuk mewujudkan desa yang mandiri. Peraturan

Menteri Dalam Negeri No. 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa khususnya bagian APBDes memberikan pedoman desa untuk dapat mengelola keuangan desa guna mencapai pembangunan yang maksimal sesuai visi misi pembangunan nasional.

Covid-19 dikatakan sebagai penyakit menular dan dinyatakan sebagai pandemi yang kemudian dampaknya melebar ke beberapa sektor khususnya dalam perekonomian. Adanya *Covid-19* ini menjadikan struktur anggaran dana desa yang mulanya diperuntukan untuk pembangunan dialihkan menjadi pemulihan nasional dengan fokus sektor kesehatan. Gambar 2 merupakan gambaran bahwa terjadi perubahan rata-rata alokasi dana desa dari sebelum *Covid-19* ada dan setelahnya.

Gambar 2: Rata-Rata Dana Desa



Sumber: bpkp.go.id

Dari gambar 2 dapat terlihat cara pemerintah tanggap dalam keadaan mendesak (*Covid-19*) dan kemudian dituangkan melalui peraturan dan tindakan dengan meningkatkan rata-rata dana desa. Terkait rata-rata dana desa dapat

disimpulkan bahwa terjadi peningkatan nilai dana desa dari sebelum pandemi tahun 2019 sebesar Rp70 triliun untuk 74.956 dengan rata-rata alokasinya sebesar Rp933,9 juta per desa. Setelah adanya pandemi tahun 2020 anggaran dana desa naik sebesar Rp72 triliun untuk 74.953 desa dengan rata-rata alokasinya menjadi Rp960,6 juta per desa dan pada tahun 2021 anggaran dana desa sama dengan tahun 2020 yaitu sebesar Rp72 triliun yang disalurkan kepada 74.961 desa menyebabkan terjadinya penurunan atas rata-rata dana desa menjadi Rp960,5 juta per desa. Adanya perubahan dana desa tersebut didukung dengan terbitnya PDTT Nomor 6 Tahun 2020 dan Perubahan Keduanya yaitu PDTT Nomor 7 Tahun 2020 yang mengatur terkait penggunaan dana desa untuk mendukung pencegahan serta penanganan pandemi

2.1.3 Prioritas Penggunaan Dana Desa

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.07/2015 mengatur secara khusus terkait amanat prioritas penggunaan dana desa yang diperuntukkan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Namun seiring berkembangnya zaman dan amanat pembangunan nasional, prioritas penggunaan dana desa ini berubah sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang diatur oleh pemerintah yang berkuasa. Penetapan prioritas penggunaan dana desa ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas kerja yang efektif dan diharapkan mampu menciptakan harmonisasi untuk mencapai visi dan misi pembangunan desa yang disesuaikan dengan visi dan misi pembangunan nasional.

Adanya penetapan prioritas penggunaan dana desa ini akan memberikan wadah dan ruang bagi pemerintah desa untuk dapat berkreasi membuat program

dan kegiatan yang bermanfaat bagi desa yang disesuaikan dengan kebutuhan, wewenang, dan sumber daya yang dimiliki oleh desa setempat yang disesuaikan dengan dana desa yang didapat. Kegiatan yang diprogramkan dan dibiayai oleh dana desa haruslah disesuaikan dengan kewenangan yang ditetapkan oleh peraturan desa. Dana desa sendiri pada umumnya diprioritaskan untuk pembiayaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat dengan tujuan kesejahteraan, meningkatkan kualitas hidup, serta penanggulangan kemiskinan masyarakat desa yang dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Desa.

Pada tahun 2019 sebelum adanya *Covid-19* keluar peraturan tentang penggunaan prioritas dana desa yang dikemas dalam PDTT Nomor 16 Tahun 2018 dengan fokus prioritasnya adalah pada bidang pemberdayaan desa dan pemberdayaan masyarakat dengan mengacu prinsip keadilan, kebutuhan prioritas, terfokus, kewenangan desa, partisipatif, swakelola, berdikari, berbasis sumber daya desa, dan tipologi desa. Pada tahun 2020 mulai gencar naiknya kasus *Covid-19* di Indonesia yang menyebabkan perubahan atas peraturan penggunaan prioritas dana desa. PDTT Nomor 7 Tahun 2020 hadir untuk memberikan pedoman bagi desa merencanakan anggaran prioritas dana desanya dengan fokus kerja terkait pembangunan infrastruktur secara swakelola dengan sistem Padat Karya Tunai Desa (PKTD) dan penguatan kesehatan masyarakat untuk pencegahan dan penanganan *Covid-19* dengan prinsipnya yaitu kemanusiaan, keadilan, kebinekaan, keseimbangan alam, dan kepentingan nasional.

Pada tahun 2021 pandemi *Covid-19* sudah mulai mereda dan pemerintah mulai melakukan pemulihan ekonomi nasional yang kemudian rilis PDTT Nomor

13 Tahun 2020 tentang prioritas penggunaan dana desa untuk tahun 2021. Fokus anggarannya adalah mengurangi dampak sosial ekonomi masyarakat desa akibat *Covid-19* dan menghadapi ancaman terkait perekonomian negara serta stabilitas keuangan untuk penanganan pandemi. Prinsip prioritas penggunaan anggaran pada tahun 2021 ini sama dengan prinsip prioritas penggunaan dana desa pada tahun 2020, yaitu kemanusiaan, keadilan, keseimbangan alam, dan kepentingan nasional.

Prioritas penggunaan dana desa jika mengacu ke PDTT Nomor 13 Tahun 2020 diarahkan untuk percepatan pencapaian SDGs (*Sustainable Development Goals*) desa dengan melalui adanya program pemulihan ekonomi nasional sesuai kewenangan desa, artinya prioritas penggunaan desa dicapai untuk membentuk, mengembangkan usaha milik desa guna pemerataan pertumbuhan ekonomi desa. Pemulihan ekonomi nasional juga memprioritaskan untuk adanya penyediaan listrik desa. Untuk program prioritas nasional sesuai kewenangan desa dimaksudkan untuk mencapai desa inklusif, penguatan ketahanan pangan dan pencegahan adanya *stunting*, pengembangan wisata, dan pemetaan potensi serta sumber daya untuk pembangunan desa. Pemerintah desa agar dapat beradaptasi dengan kebiasaan baru, maka pencapaian SDGs diprioritaskan untuk mewujudkan desa sehat sejahtera aman *Covid-19* dan desa tanpa kemiskinan melalui BLT (Bantuan Langsung Tunai).

2.1.4 Bantuan Langsung Tunai

Bantuan langsung tunai merupakan bentuk bantuan langsung yang bersumber dari dana desa berupa dana secara tunai untuk keluarga penerima

manfaat yang kriterianya telah disepakati dan diputuskan bersama melalui musyawarah desa. Kriteria penerima bantuan langsung tunai yaitu: (1) keluarga kurang mampu dan (2) warga yang terdampak oleh pandemi *Covid-19* dengan syarat tidak ada menerima bantuan program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), bantuan dari pemerintah provinsi maupun dari pemerintah kabupaten dalam bentuk apapun, serta bantuan Program Keluarga Harapan (PKH). Proses mekanisme pendaftaran dan penetapan kriteria calon penerima BLT dilakukan dengan cara penerbitan surat keterangan, pendataan, verifikasi, validasi dan tabulasi, penandatanganan daftar, publikasi, dan kemudian baru dapat disahkan menjadi calon penerima BLT (Bidang Pengembangan Regional Kementerian PPN/Bappenas, 2020).

BLT merupakan program pemerintah guna untuk menstimulasi perekonomian yang lesu akibat pandemi *Covid-19*. Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 40/PMK.07/2020 hadir untuk mewajibkan setiap desa menganggarkan dan melaksanakan BLT saat pandemi *Covid-19*. Untuk mengakomodir kebijakan pemerintah terkait BLT ini, maka atas PMK Nomor 205/PMK.07/2019 tentang Pengelolaan Dana Desa mengatur regulasi terkait besaran serta lama waktu BLT dana desa ini disalurkan. Besaran BLT dibayarkan selama 6 bulan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Sebesar Rp600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) disalurkan pada bulan pertama sampai dengan bulan ketiga untuk setiap warga yang mendapatkan;

- b. Sebesar Rp300.000,00 (tiga ratus ribu rupiah) disalurkan pada bulan keempat sampai dengan bulan keenam untuk setiap warga yang mendapatkan.

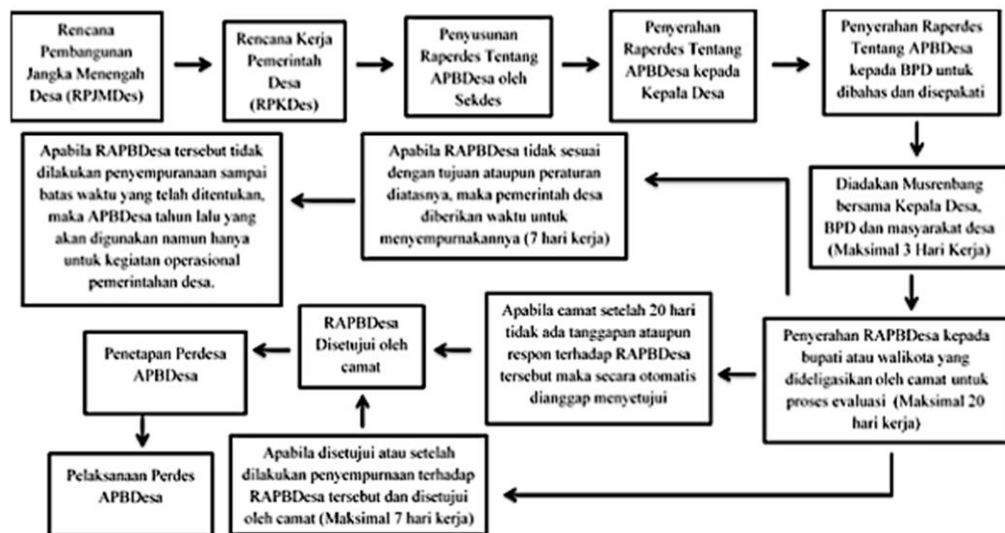
Adanya BLT ini sangatlah membantu konsumsi masyarakat dalam belanja. Ketika pandemi menyebabkan perekonomian lesu dan permintaan pasar menurun karena banyak pengangguran, BLT hadir untuk mendorong konsumsi masyarakat naik dan permintaan pasar dapat meningkat sehingga perekonomian dapat berjalan dan lambat laun pulih seperti sebelumnya. Arti lain dari BLT sebagai pendorong konsumsi masyarakat adalah BLT sebagai jaring pengaman sosial yang berarti bahwa BLT dirancang guna membantu masyarakat yang kurang mampu akibat dampak pandemi agar dapat kembali pulih seperti kondisi normal sebelum adanya pandemi *Covid-19*.

2.2 Anggaran dan Realisasi Prioritas Penggunaan Dana Desa

2.2.1 Anggaran Prioritas Penggunaan Dana Desa

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, APBDes (Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa) mencakup pendapatan desa, belanja desa, dan pembiayaan. Pemerintah desa memiliki kebijakan untuk menentukan anggaran prioritas dana desanya masing-masing dengan berpedoman dengan peraturan yang ada. Pembahasan anggaran prioritas penggunaan dana desa harus didasarkan pada aspirasi dan usulan masyarakat desa yang didasarkan oleh aspirasi guna kebermanfaatannya bagi desa (Azis, 2016). Berikut representasinya dalam bentuk gambar 3:

Gambar 3: Proses Penyusunan APBDes



Sumber: Nurlukman & Said (2019)

Gambar 3 menunjukkan tata cara proses penyusunan APBDes yang mana prioritas penggunaan dana desa dianggarkan di sana. Perencanaan terkait penggunaan dana desa merupakan bagian dari proses perencanaan desa. Proses diawali dari penyusunan Raperdes yang harus selini dengan RKPDes (Rencana Kerja Pembangunan Desa). Kemudian sekretaris desa menyampaikan hasil Raperdes ke kepala desa untuk mendapatkan persetujuan. Raperdes yang telah disetujui kepala desa selanjutnya akan disampaikan kepada BPD (Badan Permusyawaratan Desa) untuk dibahas bersama. Pembahasan persetujuan antara kepala desa dan BPD atas Raperdes tersebut diberikan tenggat waktu paling lama satu bulan setelah Raperdes diterima oleh BPD.

Apabila Raperdes tidak disetujui, maka kepala desa harus melaksanakan pendapatan dan pengeluaran desa paling tinggi sebesar angka APBDes tahun anggaran sebelumnya untuk pembiayaan desa tiap bulannya. Jika Raperdes telah disetujui oleh BPD, maka selanjutnya memasuki proses evaluasi dengan

menyampaikan hasil Raperdes tentang APBDes kepada bupati atau dapat juga didelegasikan kepada camat. Hasil evaluasi disampaikan paling lambat 20 hari kerja kepada kepala desa. Selanjutnya, Raperdes yang telah lolos uji evaluasi akan disesuaikan dan selanjutnya ditetapkan sebagai peraturan desa. Dalam perencanaan pembangunan desa, pemerintah desa memiliki peran dalam menentukan program yang akan menjadi prioritasnya. Penentuan anggaran dan program prioritas ini dilakukan karena keuangan desa yang digunakan untuk pembiayaan program tersebut memiliki batasan dalam jumlah nominal. Maka dari itu, harus ditentukan program dan sumber daya manusia dengan matang untuk dapat merealisasikannya secara maksimal demi kebermanfaatan masyarakat.

Pada bagian kesatu Bab IV Publikasi dan Pelaporan PDTT Nomor 13 Tahun 2020 menyebutkan bahwa APBDes paling sedikit memuat nama kegiatan, lokasi kegiatan, dan besaran anggaran. Kemudian dalam publikasi diharapkan dilakukan di ruang atau wadah yang mudah diakses oleh masyarakat desa.

2.2.2 Realisasi Prioritas Penggunaan Dana Desa

Realisasi prioritas penggunaan dana desa ini memuat informasi mengenai apakah anggaran yang telah ditetapkan pada poin sebelumnya sudah digunakan sesuai program dan nominalnya serta memuat tentang sumber daya ekonomi telah diperoleh atau tidak. Adanya laporan yang berbentuk realisasi ini kita mampu untuk membandingkan dan melihat progress kerja selama satu periode berjalan. Unsur lainnya yang termuat dalam laporan realisasi anggaran adalah sebagai berikut:

1. Pendapatan desa yang terdiri atas PAD (Pendapatan Asli Daerah), transfer, dan pendapatan lain;
2. Belanja desa untuk penyelenggaraan pemerintah desa, pembangunan, pembinaan, pemberdayaan masyarakat, penanggulangan bencana, keadaan mendesak, dan darurat;
3. Surplus/defisit selisih pendapatan dan belanja desa;
4. Pembiayaan desa yang diklasifikasikan atas penerimaan dan pengeluaran pembiayaan; serta
5. SiLPA (Selisih Lebih Penggunaan Anggaran).