

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Kebijakan

2.1.1 Kebijakan Publik

Serangkaian aktivitas yang memiliki target dan didukung serta dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok guna menyelesaikan persoalan adalah definisi dari kebijakan (James E. Anderson 1979 dalam Islamy 2000). Selanjutnya menurut Amara Raksasata dalam Islamy (2000) kebijakan merupakan suatu seni manajemen serta taktik yang diarahkan guna mencapai suatu tujuan. Beberapa unsur pada kebijakan menurut Raksasata ialah: (1) identifikasi sasaran yang akan dicapai, (2) taktik atau seni manajemen sebagai langkah mencapai tujuan yang diinginkan, dan (3) penyediaan berbagai input atau masukan untuk pelaksanaannya. Mengenai konsep kebijakan publik Wahab (2010) menyatakan bahwa:

- 1) Kebijakan publik ialah perilaku sadar yang mengarah pada pencapaian tujuan dari tindakan yang dilakukan secara kebetulan.
- 2) Kebijakan publik berasal dari beberapa aksi saling bertautan dan mempunyai bentuk tertentu menuju pada sasaran tertentu yang dilaksanakan pemerintah, serta bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri.

- 3) Kebijakan publik berupa kegiatan sengaja dilaksanakan secara sadar serta terukur oleh pemerintah pada aspek tertentu.
- 4) Kebijakan publik bersifat positif dalam artian petunjuk dari langkah pemerintah yang harus dilakukan untuk menghadapi persoalan.

2.1.2 Kebijakan Sosial

Kebijakan sosial adalah suatu tipe kebijakan publik yang ditujukan guna memperoleh tujuan-tujuan sosial. Kebijakan sosial ialah keputusan pemerintah yang dibuat untuk mengatasi masalah publik, mengatasi persoalan sosial, atau mencapai keperluan seluruh rakyat.

Menurut Watts, Bessant, Dalton dan Smith (2006) dalam Suharto (2008) kebijakan sosial dibuat oleh pemerintah guna menaikkan kualitas hidup masyarakat melalui penyediaan berbagai subsidi pendapatan, layanan dan program manfaat. Kebijakan sosial dilaksanakan dalam 3 kategori yaitu sebagai berikut:

- 1) Peraturan dan undang-undang. Pemerintah berwenang membuat peraturan yang berpengaruh pada kesejahteraan.
- 2) Sistem pajak. Pajak menjadi sumber utama pendanaan kebijakan sosial dan merupakan alat kebijakan yang secara langsung ditujukan untuk pemerataan pendapatan.
- 3) Pelayanan masyarakat. Kebijakan dilaksanakan serta diterapkan dalam bentuk manfaat sosial (Suharto, 2005).

2.1.3 Kebijakan Bantuan Sosial Tunai

Bansos adalah satu program perlindungan sosial yang berbasis pada program penanggulangan kemiskinan dan memberikan kontribusi yang signifikan

bagi pembangunan sistem kesejahteraan. Pendekatan baru terhadap bantuan sosial dengan transfer tunai bersyarat merupakan pendekatan bantuan sosial yang imajinatif, memberikan uang kepada keluarga miskin berdasarkan syarat tertentu. Program ini tidak hanya jalan guna memberantas kemiskinan dalam waktu jangka pendek, namun termasuk didalamnya target guna pertumbuhan ekonomi waktu jangka panjang dan pengembangan sumber daya manusia (Rawlings, 2006).

Sejarah bantuan tunai pertama kali diciptakan oleh Brasil pada tahun 1990 yang bernama Bolsa Escola dan berganti nama Bolsa Familia. Bantuan sosial finansial yang digagas oleh Presiden Brasil ke-35, Luis Inacio Lula da Silva. Penyelenggaraan BST di Indonesia merupakan gagasan wakil presiden Jusuf Kalla setelah memenangkan pemilihan umum 2004 bersama Susilo Bambang Yudhoyono. Program BST dilaksanakan karena pengurangan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM). Alasan pemerintah mengurangi subsidi untuk menyelamatkan APBN dari kenaikan BBM akibat kenaikan harga BBM dunia. Pengurangan subsidi tercermin dari kenaikan harga BBM. Secara ekonomi, pencabutan subsidi menyebabkan inflasi. Singkatnya, rumah tangga miskin kesulitan mengakses kebutuhan dasar. BST stimulus dampak kenaikan BBM saat pertama kali dilaksanakan pada tahun 2005, program BST memberikan bantuan tunai kepada 19,1 juta rumah tangga. Atau, jika rumah tangga terdiri dari empat orang maka program ini telah memberikan bantuan kepada 76,4 juta orang (Sumarto, 2018). Tahun 2013 pemerintah Indonesia memperkenalkan program Bantuan Langsung Masyarakat Sementara ketika pemerintah Indonesia kembali menaikkan harga bahan bakar.

Bantuan stimulus dampak kenaikan BBM di Indonesia bisa dilihat pada tabel II.1.

Tabel II.1 BST Stimulus Dampak Kenaikan BBM

Uraian	BST 2005	BST 2008	BLSM
Dasar Hukum Inpres	No.12 Tahun 2005	No.3 Tahun 2008	No.5 Tahun 2013
RTS	19,1 juta	19,02 juta	18,5 juta
Periode Bantuan	12 bulan (Okt 2005-Sep 2006)	7 bulan (juni-Des 2008)	9 bulan (April-Des 2012)
Nominal Bantuan (/bulan)	Rp 100 ribu Total Rp 1,2 juta/RTS	Rp 100 ribu Total Rp700 ribu/RTS	Rp 150 ribu Total Rp 1,35 juta/RTS
Pembayaran	4 tahap@Rp 300 ribu	Tahap 1 Rp300 ribu Tahap 2 Rp400 ribu	Tahap 1-2 Rp 300 ribu/RTS pada Juli -Sep 2013
Alokasi Anggaran (triliun)	2005: Rp 4,5 2006: Rp 18,8	Rp 14,1	Rp 25,6
Realisasi (triliun)	10-12 2005: Rp 4,47 01-09 2006: Rp 14,96	Tahap 1: 18,8 :Rp 5,7 Tahap 2: 18,7 : 7,5	-

Sumber: Investor daily dalam Alverina (2012).

Indonesia kembali melaksanakan program BST yang disebut BLT pada tahun 2020 sebagai stimulus dampak Covid-19, berupa Bantuan Usaha Mikro Produktif (BPUM) atau BLT UMKM, BLT Bantuan Subsidi Upah (BLT BSU) dan BLT Dana Desa. BLT UMKM merupakan bansos tunai dengan penerima manfaat pelaku UMKM yang diberikan pemerintah guna stimulus di masa pandemi Covid-19. BLT Subsidi Upah diberikan pemerintah kepada para pekerja yang terdaftar pada data Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan dengan

berpenghasilan upah di bawah 3-5 juta dan BLT Dana Desa membantu masyarakat miskin yang terkena dampak krisis sosial ekonomi Covid 19.

Tabel II.2 Stimulus Dampak Covid-19

Uraian	BLT UMKM	BLT BSU	BLT-DANA DESA
Sasaran Penerima	Pelaku UMKM	Karyawan upah Rp 3-5 Juta, kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan	Keluarga miskin bukan PKH, BPNT, Kartu Pra Kerja, penderita sakit kronis/rentan.
Pembayaran	Rp 1,2 juta tahun 2020, Rp1,2 juta di tahun 2021	Tahun 2020 Rp 600.000 per bulan 4 bulan Rp 2,4 juta Tahun 2021 Rp 500.000 per bulan 2 bulan, Rp 1 juta	Rp.600.000, April – Juni 2020 Rp.300.000 Juli 2020-2021
Tujuan	Agar usaha mikro bangkit kembali	Meningkatkan daya beli dan kesejahteraan pekerja/buruh.	Pemulihan ekonomi di wilayah pedesaan

Sumber: diolah penulis.

2.2 Pelaksanaan Kebijakan

Makna dari pelaksanaan kebijakan publik ialah suatu bentuk hubungan untuk mencapai tujuan atau target sebagai hasil akhir dari aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah. Penerapan suatu kebijakan ialah definisi pelaksanaan kebijakan secara sederhana (Ramdhani & Ramdhani, 2017).

Menurut pandangan Edwards III (1980) dalam Subarsono (2012), keberhasilan pelaksanaan kebijakan dipengaruhi 4 unsur, yakni;

- 1) Komunikasi.

Keberhasilan dalam melakukan pelaksanaan kebijakan publik, mensyaratkan agar pelaku atau pelaksana mengetahui apa yang harus diperbuat secara jelas. Apa yang menjadi tujuan dan target dari kebijakan harus diinformasikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga dapat mengurangi penyimpangan pelaksanaan kebijakan.

2) Sumber daya.

Pelaksanaan kebijakan harus didukung oleh sumber daya metoda, manusia, dan materi. Target, tujuan dan isi kebijakan walaupun sudah dilakukan komunikasi secara konsisten dan jelas, namun apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi dimungkinkan tidak akan berjalan dengan efektif dan efisien. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya akan menjadi arsip atau dokumen tidak terwujud untuk memberi pemecahan persoalan yang ada di masyarakat dan upaya memberikan pelayanan pada masyarakat.

3) Disposisi.

Disposisi dalam implementasi dan karakteristik, sikap yang dimiliki oleh implementor kebijakan, seperti komitmen, kejujuran, komunikatif, cerdas dan sifat demokratis. Implementor baik wajib mempunyai disposisi yang baik, maka dia dapat melaksanakan kebijakan dengan baik seperti apa yang dikehendaki dan ditetapkan oleh pembuat kebijakan.

4) Struktur birokrasi.

Organisasi, menyediakan peta sederhana atau metode untuk memperlihatkan secara umum aktivitas yang menjadi pedoman bagi implementor dalam bertindak.

Selanjutnya faktor lingkungan yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan menurut Keban (2007) ialah: kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok, dukungan dari pejabat atau atasan dan komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana.

Menurut para ahli dari uraian di atas penulis dapat menyimpulkan keberhasilan pelaksanaan kebijakan dipengaruhi: 1). Komunikasi berupa kemampuan manusia untuk memberi informasi kepada kelompok sasaran tentang tujuan dan sasaran kebijakan manusia, 2). Sumber daya berupa manusia, metode dan materi, 3). Faktor lingkungan berupa teknologi.

2.3 Kebijakan Dana Desa

2.3.1 Penetapan dan Penyaluran Alokasi TKDD

Pelaksanaan kebijakan negara dalam mencapai tujuan bernegara setiap tahun dituangkan dalam APBN, dan APBN merupakan alat pelaksanaan rencana kerja tahunan pemerintah dan terdiri atas komponen berupa pendapatan dan belanja, serta pembiayaan (Pribadi, 2021). Berdasarkan PMK Nomor 222/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Dana Desa, Dana desa adalah dana yang bersumber dari APBN yang dipergunakan bagi desa yang di transfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai pemerintahan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat dan penyelenggaraan pelaksanaan pembangunan. Dana desa dapat menjadi sumber pendanaan untuk mengatasi berbagai persoalan yang terjadi di desa.

Penetapan sebaran TKDD yang diterima setiap daerah dipengaruhi:

- 1) Berdasarkan formula (*by formula*). Daerah tidak dapat melobi untuk meningkatkan jumlah kuota yang diterima, wilayah hanya bisa memverifikasi bahwa data yang tersedia sah dan valid.
- 2) Berdasarkan wilayah produksi atau penghasil (*by origin*). Daerah yang dikaruniai kekayaan alam berupa sumber daya mineral dikembalikan ke daerah dengan bentuk DBH. Daerah tanpa sumber daya alam disediakan oleh pemerintah dalam bentuk DAU.
- 3) Berbasis kinerja (*performance-based*). Daerah berkinerja tinggi, pengelolaan keuangan baik, mendapat insentif dalam bentuk alokasi (Sofi, 2020).

Selain hal di atas, ada beberapa daerah yang diberikan TKDD berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengamanatkannya. Misalnya, Dana Otsus ditransfer ke Aceh berdasarkan UU 11 Tahun 2006, Papua dan Papua Barat berdasarkan UU 21 Tahun 2001. Dana istimewa D.I. Yogyakarta berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012. Komponen yang dapat menentukan besaran alokasi TKDD yang akan diterima adalah jika suatu daerah dengan jumlah penduduk yang besar dan luas wilayah yang mendapat TKDD lebih banyak daripada daerah dengan jumlah penduduk yang kecil dan luas wilayah yang kecil, maka perhitungan TKDD dapat menggunakan jumlah penduduk dan wilayah sebagai salah satu komponen perhitungannya.

2.3.2 Prioritas Penggunaan Dana Desa pada Masa Pandemi Covid-19

Prioritas penggunaan dana desa untuk program dan kegiatan yang berkaitan dengan pembangunan desa Indonesia dan pemberdayaan masyarakat pedesaan didasarkan pada Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan

Peraturan Keimigrasian Republik Indonesia yang diatur dalam 11 Tahun 2019 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2020. Sejak merebaknya Covid-19, prioritas penggunaan dana desa berubah. Perubahan prioritas penggunaan dana desa tergeser untuk penanganan pandemi Covid-19, Kementerian Desa mengeluarkan Permendesa PDTT No. 6 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Permendesa PDTT No. 11 Tahun 2019 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa tahun 2020, untuk mengantisipasi dan menyesuaikan perkembangan penyebaran Covid-2019 yang berimbas pada berbagai sendi kehidupan dan pembangunan desa. Kebijakan keuangan untuk penanganan dan penyebaran pandemi Covid-2019 melalui penggunaan dana desa digunakan untuk BLT-Dana Desa, sehingga perlu penyesuaian beberapa ketentuan. Ketentuan pokok Permendesa PDTT No. 6 Tahun 2020 tentang Perubahan Permendesa PDTT No. 11 Tahun 2019 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2020 terdapat pada Pasal 8A.

- 1) Bencana non alam sebagaimana dimaksud dalam huruf d dalam Pasal 8 (1) adalah bencana yang terjadi paling sedikit sebagai akibat dari peristiwa anomali seperti penyebaran penyakit yang mengancam atau mempengaruhi masyarakat umum. berupa: pandemi Covid 2019, pandemi Flu Burung riwayat Kolera; dan penyakit menular lainnya.
- 2) Penanggulangan dampak pandemi Covid-19 dilakukan dalam bentuk BLT Dana Desa untuk keluarga miskin di desa.
- 3) Penerima BLT Desa Keluarga miskin dimaksud pada ayat (2) kehilangan mata pencaharian atau pekerjaan, tidak mengikuti (PKH), Bantuan Pangan Non

Tunai (BPNT), dan kartu prakerja, adanya keluarga yang rentan terhadap penyakit kronis.

- 4) Mekanisme pemberian BLT-Dana Desa dibuat agar program dapat dilaksanakan tepat sasaran dan tepat guna, pemerintah menyusun mekanisme penyaluran BLT-Dana Desa yang dimuat dalam salinan Permen Desa PDTT Nomor 6 Tahun 2020.

2.3.3 Pengelolaan Dana Desa

Pengelolaan keuangan desa ditetapkan oleh pemerintah melalui (Permendagri No 20 Tahun 2018), Pasal 29 yang mengikuti siklus pengelolaan keuangan desa sebagai berikut:

1) Perencanaan

Perencanaan keuangan adalah kegiatan memperkirakan pendapatan dan pengeluaran untuk periode tertentu di masa yang akan datang. Rencana pengelolaan keuangan desa merupakan rencana pendapatan dan pengeluaran pemerintah desa untuk setiap tahun anggaran yang diperkirakan dengan anggaran desa. Rencana keuangan desa dilakukan setelah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) yang menjadi dasar penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa). RKP Desa adalah penyusunan (RPJM Desa) selama 1 tahun. Kepala desa mengkoordinir penyusunan draf APB desa berdasarkan desa bersangkutan untuk penyusunan RKP dan Pedoman APB Desa, diatur setiap tahun dengan Peraturan Bupati/walikota. Sekretaris desa menyampaikan rancangan peraturan desa kepada kepala desa untuk dibahas dan dikoordinasikan dalam musyawarah BPD. Tahap perencanaan dan

penganggaran, pemerintah desa melibatkan masyarakat desa yang diwakili oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) agar program kerja dan kegiatan yang dikembangkan sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa serta selaras dengan masyarakat desa.

2) Pelaksanaan

Tahap pelaksanaan merupakan rangkaian kegiatan pelaksanaan anggaran desa selama tahun anggaran dari tanggal 1 Januari hingga tanggal 31 Desember. Rencana Anggaran Biaya (RAB) dibuat untuk setiap kegiatan berdasarkan APBDesa.

3) Penatausahaan

Rangkaian aktivitas secara sistematis, teratur dan logis dalam bidang keuangan berdasar prinsip, standar, serta prosedur tertentu sehingga informasi aktual berkenaan dengan keuangan dapat segera diperoleh. Semua transaksi keuangan yang terjadi pada tahun anggaran dicatat. Hasil pengelolaan berupa laporan yang digunakan untuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan.

4) Pelaporan

Pelaporan merupakan kegiatan yang dilakukan untuk menyampaikan hal-hal yang berhubungan dengan hasil pekerjaan yang telah dilakukan selama satu periode tertentu sebagai bentuk pelaksanaan pertanggungjawaban atas tugas dan wewenang yang diberikan. Pelaporan bentuk penyajian data dan informasi mengenai kegiatan atau situasi yang berkaitan dengan adanya tanggung jawab yang dilimpahkan. Pemerintah desa menyusun laporan pelaksanaan kegiatan APBDes. Kepala Desa menyampaikan laporan pelaksanaan APB Desa periode sebelumnya kepada bupati/walikota melalui wakil bupati.

5) Pertanggungjawaban

Pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa dilakukan pada akhir tahun anggaran, laporan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran desa kepada pemerintah/walikota melalui wakil kepala daerah.

Tujuan pelaporan keuangan menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna laporan dalam menilai akuntabilitas dan manfaat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial maupun politik, yaitu sebagai berikut:

- 1) Tersedia informasi mengenai apakah penerimaan periode berjalan cukup untuk membiayai seluruh pengeluaran.
- 2) Tersedia informasi mengenai apakah cara memperoleh sumber daya ekonomi dan alokasinya telah sesuai dengan anggaran yang ditetapkan dan peraturan perundang-undangan.
- 3) Tersedia informasi mengenai jumlah sumber daya ekonomi yang digunakan dalam kegiatan dan hasil-hasil telah dicapai.
- 4) Tersedia informasi mengenai bagaimana mendanai seluruh kegiatan dan mencukupi kebutuhan kasnya.
- 5) Tersedia informasi mengenai posisi keuangan dan kondisi berkaitan dengan sumber-sumber penerimaannya, baik jangka pendek maupun jangka panjang termasuk yang berasal dari pungutan pajak dan pinjaman.
- 6) Tersedia informasi mengenai perubahan posisi keuangan, apakah mengalami kenaikan atau penurunan, sebagai akibat kegiatan yang dilakukan selama periode pelaporan (Hariadi, 2010).

2.4 Kebijakan Bantuan Langsung Tunai Dana Desa

2.4.1 Pengertian Bantuan Langsung Tunai Dana Desa

Bantuan uang kepada keluarga miskin di desa yang bersumber dari Dana Desa untuk mengurangi dampak pandemi Covid-19 merupakan pengertian BLT-Dana Desa, dengan nominal Rp600.000 per bulan untuk setiap keluarga miskin sesuai kriteria diberikan selama 3 (tiga) bulan dan Rp300.000 per bulan untuk bulan berikutnya. BLT-Dana Desa ini bebas pajak (Bappenas, 2020).

2.4.2 Dasar Hukum Kebijakan Bantuan Langsung Tunai Dana Desa

- 1) Berdasarkan PDTT Menteri Desa Tahun 2020 Nomor 6 Permendes PDTT Perubahan No. 11 Permendes Tahun 2019 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2020.
- 2) PMK Nomor 40 Tahun 2020 untuk merevisi PMK No. 205/PMK.07/2019 tentang pengelolaan dana desa. Ketentuan mengenai BLTD Dana Desa; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.07/2019 tentang Pengelolaan Dana Desa.
- 3) PMK No. 50/PMK.07/2020 mengenai Perubahan Kedua; Permenkeu Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penanganan TKDD Tahun Anggaran 2021 untuk mendukung penanganan pandemi dan dampaknya dan Pedoman Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 2020 tentang Cara Penanganan Covid-19 di Desa Melalui Anggaran Desa.

2.4.3 Kriteria Penerima Bantuan Langsung Tunai Dana Desa

Keluarga miskin baik yang terdata dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) maupun yang tidak terdata (*exclusion error*) yang memenuhi kriteria calon penerima BLT-Dana Desa adalah sebagai berikut:

- 1) Belum pernah menerima bantuan PKH/BPNT/ pemilik Kartu Prakerja.
- 2) Kehilangan mata pencaharian (tidak memiliki cadangan ekonomi yang cukup untuk bertahan hidup selama tiga bulan ke depan).
- 3) Mempunyai anggota keluarga rentan sakit menahun/kronis (Bappenas, 2020).

2.4.4 Mekanisme Pendataan dan Penetapan Penerima BLT- Dana Desa

Calon penerima BLT-Dana Desa dapat ditentukan sendiri oleh Desa selama mengikuti kriteria yang ditetapkan, melaksanakan pendataan secara transparan dan adil serta dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Mekanisme pendataan dan penetapan calon penerima BLT- Dana Desa sebagai berikut:

- 1) Kepala Desa mengeluarkan SK tim pendata BLT-Dana Desa.
- 2) Pendataan di tingkat RT/RW atau konsultasi kepala dusun oleh Relawan.
- 3) KPM BLT-Dana Desa ditetapkan dalam MUSDESUS.
- 4) Penandatanganan kepala desa dan BPD di daftar KPM BLT-Dana Desa.
- 5) Publikasi KPM BLT-Dana Desa.
- 6) Bupati/walikota atau diwakilkan camat melakukan pengesahan daftar calon penerima BLT-Dana Desa (Bappenas, 2020).

2.4.5 Pelaporan Pertanggungjawaban Bantuan Langsung Tunai Dana Desa

Pemerintah desa wajib melaporkan dan menyampaikan pertanggungjawaban penyaluran BLT-Dana Desa, menyusun laporan pelaksanaan

pendataan calon penerima BLT- Dana Desa dan menyampaikannya kepada bupati/walikota melalui camat (Bappenas, 2020).