

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada tahun 2020 dunia digemparkan dengan adanya penemuan suatu wabah Virus yang dinamakan Coronavirus yang berasal dari sebuah kota di China bernama Wuhan yang menyebar ke seluruh negara di dunia. Di Indonesia virus ini terkonfirmasi masuk dengan diumumkankannya kasus positif covid-19 pertama yang langsung disampaikan oleh bapak Presiden Joko Widodo yang didampingi Menteri Kesehatan Terawan Agus Putranto melalui Konferensi Pers pada tanggal 2 Maret 2020 yang dilakukan di Istana Merdeka, Jakarta Pusat¹. Virus ini mengakibatkan jutaan orang telah meninggal yang mana telah membuat takut manusia, manusia pun sibuk membicarakan tentang pengaruh bahaya dan mencari cara untuk menghindari serta selamat dari virus tersebut. Coronavirus adalah virus yang menginfeksi dan menyebabkan penyakit kepada manusia seperti menyebabkan penyakit infeksi saluran pernapasan, mulai flu dan sampai penyakit yang sangat serius seperti Middle East Respiratory syndrome (MERS) dan penyakit pernafasan yang akut berat atau Severe Acute Respiratory syndrome (SARS). Coronavirus kemudian oleh World Health Organization (WHO) yang merupakan Organisasi Kesehatan Dunia diberi Nama Severe acute Respiratory Coronavirus

¹ Teddy Sri Setio Berty, *Kasus Pertama Virus Corona di Indonesia Jadi Sorotan Dunia*, <https://www.liputan6.com/global/read/4191815/kasus-pertama-virus-corona-di-indonesia-jadi-sorotan-dunia> (Diakses pada tanggal 29 Juli 2022)

syndrome 2 (SARS-COV 2), dan penyakitnya apabila terpapar virus ini dinamakan Coronavirus Disease-2019 (COVID-19).

Di tahun 2022 ini meski beberapa peraturan penggunaan masker dan PSBB sudah mulai banyak di ringankan, faktanya masih tetap ditemukan sub-sub varian baru covid. Seperti kemunculan subvarian Omicron BA.2.75 Centaurus. Konferensi pers World Health Organization (WHO) pada tanggal 11 Maret 2020 yang disampaikan langsung oleh Direktur jenderal WHO Tedros Adhanom Ghebreyesus menyatakan Covid-19 sebagai pandemi global². Di Indonesia sendiri melalui Keppres Nomor 12 Tahun 2020 menetapkan bahwa Covid-19 merupakan Bencana Nasional (Non-Alam) dan menetapkan Indonesia dalam status keadaan darurat bencana wabah penyakit menular. Di dalam statusnya sebagai pandemi global, menandakan bahwa dalam menghadapi pandemi Covid-19 segala fokus kebijakan pemerintah harus memprioritaskan penanganan kesehatan dibandingkan kebijakan lain seperti Politik, Hukum maupun Ekonomi. Pemerintah dalam hal ini Presiden melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 terkait Penanggulangan Bencana serta Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 terkait Keekarantinaan Wilayah kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) Nomor 1 Tahun 2020 yang kemudian oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) disetujui untuk ditetapkannya dan diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 pada tanggal 16 Mei 2020.

Pada awal kemunculannya virus ini memberikan efek ngeri terhadap kesehatan manusia, semua orang khawatir dengan efek yang ditimbulkan.

² Gloria Setyvani Putri, *WHO Resmi Sebut Virus Corona Covid-19 sebagai Pandemi Global*, <https://www.kompas.com/sains/read/2020/03/12/083129823/who-resmi-sebut-virus-corona-covid-19-sebagai-pandemi-global?page=all> (Diakses pada 3 Agustus 2022)

Semakin bertambahnya waktu, dari ketakutan terhadap efek kesehatan muncul gejala lain yang tak kalah mengerikan yaitu kemiskinan. Pandemi Covid bukan hanya berdampak pada kesehatan namun juga berdampak pada kesejahteraan masyarakat, bukan hanya kehilangan pekerjaan karena banyak perusahaan yang bangkrut namun harga-harga bahan pokok seketika menjadi naik dan langka.

Sebagai salah satu negara yang mengakui konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), konsep negara kesejahteraan ini menempatkan pemerintah untuk berperan aktif dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakat dalam mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*)³, di samping tetap berperan dalam menjaga keamanan dan ketertiban. Oleh karena itu maka peran pemerintah makin lama makin luas. Karenanya peran pemerintah di masa pandemi menjadi bertambah bukan hanya sibuk mengurus isu kesehatan namun juga harus mengimbangi dengan kesejahteraan rakyatnya. Kewajiban ini dilakukan dalam rangka memenuhi suatu tujuan yang merupakan hasil dari konsepsi negara kesejahteraan yang dianut oleh suatu negara. Kemudian ada kebutuhan untuk mempercayakan pemerintah melalui otoritas yang diberikan.

Demi terjaminnya penyelenggaraan pelayanan publik yang maksimal dan terjaminnya kesejahteraan masyarakat, pemerintah memiliki suatu kebebasan tertentu untuk melakukan tindakan didasarkan atas penilaian tersendiri dalam mengatasi berbagai kondisi-kondisi yang memerlukan penanganan yang cepat dan tepat. Maka hadirilah suatu bentuk kewenangan bebas yang berupa diskresi. Diskresi Menurut Pasal 1 Ayat (9) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

³ E. Utrecht, Pengantar *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1988, Hlm. 28-29

Tentang Administrasi Pemerintahan, didefinisikan sebagai Keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap, atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan⁴.

Diskresi hadir sebagai pelengkap peraturan perundang-undangan yang tidak selalu dapat menjamin dan mengatur seluruh aspek kehidupan masyarakat. Berdasarkan kebebasan sebagai ciri pelaksanaan diskresi, maka pemerintah dalam melaksanakan kegiatan administrasi pemerintahan bebas bertindak fleksibel sesuai dengan kondisi yang berlaku di lapangan tanpa bertentangan dengan asas legalitas. Namun, dalam penyelenggaraan pemerintahan, para pejabat cenderung takut melakukan diskresi karena seringkali dihantui sanksi pidana, terutama di masa pandemi Covid-19 saat ini. Jika diskresi digunakan dalam memberikan pelayanan publik, penyesuaian yang berbeda dapat dilakukan agar peraturan yang ada tetap memenuhi kebutuhan masyarakat. Namun diskresi ini harus memenuhi syarat, yaitu: diskresi yang dilakukan tetap dalam koridor visi, misi dan tujuan yang ingin dicapai pemerintah, diskresi dilakukan untuk kepentingan umum, diskresi dilakukan dalam batas-batas yurisdiksinya dan tidak melanggar prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik.

Dengan memberikan kewenangan kepada Street Level Bureaucracy maka Keputusan yang tepat dan cepat dapat diambil untuk memecahkan masalah yang

⁴ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, *Undang-undang (UU) tentang Administrasi Pemerintahan*, 17 Oktober 2014, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292.

timbul karena Street Level Bureaucracy sendiri adalah para pegawai pelayanan publik yang terlibat langsung dengan warga negara⁵. Pendekatan seperti ini juga membuat para pejabat birokrasi pada tingkat bawah menjadi lebih kreatif, berani mengambil resiko, dan terlatih untuk menyelesaikan masalah. Pada bencana pandemi Covid-19 ini diskresi sangat diperlukan dikarenakan pada keadaan stagnasi pemerintah seperti sekarang ini, perlu langkah cepat dalam pengambilan keputusan serta kebijakan. Agar terdapat payung hukum untuk tindakan diskresi karena keadaan stagnasi pemerintah di masa pandemi covid, ditetapkanlah Undang-Undang No 2 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19. Namun dengan hadirnya undang-undang ini justru berpotensi menimbulkan penyalahgunaan keuangan secara masif luar penanganan Covid-19 serta melanggar hak masyarakat untuk memperoleh dan mendorong tata kelola keuangan negara secara transparan dan bertanggung jawab. Contoh sederhana dari diskresi adalah Dana Desa yang mestinya tidak boleh dianggarkan untuk BLT, menjadi atau dibuat boleh untuk mengatasi dampak covid-19, baik besarnya maupun sasaran penerimanya. Yang penting berdasarkan Musdes dan dituangkan dalam berita acara musdesnya⁶

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum dengan batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau

⁵ Michael Lipsky, , *Street-Level Bureaucracy, 30th Anniversary Edition: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Amerika Serikat, Russell Sage Foundation, 2010. hlm 13-16.

⁶ N. Rozuqi, “Diskresi Penyelenggaraan Pemerintahan» PALIRA.” <https://pusbimtekpalira.com/diskresi-penyelenggaraan-pemerintahan/> (Diakses pada 29 Agustus. 2022).

hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia. Kementerian Desa dan Pembangunan Perdesaan dan Pariwisata mengeluarkan Surat Edaran Nomor 8 Tahun 2020 tentang Desa Tanggap Covid-19 dan Penegasan Kerja Tunai Desa. Peraturan ini mengalokasikan bantuan tunai langsung untuk pagu dana desa kurang dari Rp 800 juta yang ditetapkan sebesar 25 persen dari dana desa. Alokasi untuk desa dengan pagu 800 juta menjadi 1,2 miliar rupiah adalah 30 persen. Desa yang mendapat alokasi 35% dari dana Rp 1,2 miliar akan menerima uang itu. Rencana ini dapat dikembangkan lebih dari 35 persen dengan persetujuan pemerintah daerah⁷. Agar pemerintahan desa dapat berfungsi secara efektif, diperlukan sumber daya keuangan dan pendapatan. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) digunakan untuk mengelola sumber-sumber pendapatan di desa. Pengelolaan keuangan desa dilaksanakan oleh kepala desa sesuai dengan ketentuan dalam “Peraturan Anggaran Desa”. Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.

Menurut Peraturan Pemerintah UU No.2 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, keuangan desa adalah untuk mengatur segala hak dan kewajiban pemerintah desa yang dapat diukur dengan uang, termasuk segala bentuk kekayaan yang berkaitan dengan hak dan kewajiban desa tersebut di atas 1,2

⁷ Surat Edaran Nomor 8 Tahun 2020 tentang desa Tanggap Covid-19 dan Penegasan Padat Karya Tunai Desa

miliar mendapat 35 persen dari alokasi, Rencana ini dapat diperluas jika diperlukan dengan persetujuan pejabat pemerintah daerah⁸.

Pemegang kekuasaan atas pengelolaan keuangan desa adalah kepala desa yang karena jabatannya memperoleh kewenangan itu. Yusran Lapananda⁹ dalam bukunya hukum pengelolaan keuangan desa mengemukakan bahwa dalam pengelolaan keuangan desa ada kekuasaan otorisasi yaitu kekuasaan dalam mengambil tindakan yang berakibat penerimaan menjadi pendapatan desa atau pengeluaran menjadi belanja desa yang diwujudkan dalam APBDesa yang ditetapkan dalam perdes serta kekuasaan kebendaharaan yang berhubungan dengan tugas bendahara dalam mengelola dan mempertanggungjawabkan keuangan desa.

Pioh¹⁰ menyatakan bahwa pemberian Alokasi Dana Desa disesuaikan dengan kemampuan daerah. Selain itu Alokasi Dana Desa diberikan secara proporsional kepada setiap desa sesuai dengan kondisi desa masing-masing. Dalam menghitung Alokasi Dana Desa yang dibagi ke setiap desa-desa dapat dilihat dari indikator jumlah penduduk, luas wilayah, tingkat kemiskinan, pendidikan dasar, potensi ekonomi dan partisipasi masyarakat berdasarkan prinsip hemat.Partisipasi swadaya gotong-royong masyarakat dalam melaksanakan urusan pemerintahan serta pemberdayaan masyarakat sangat menunjang program

⁸ Hasman Husin Sulumin, "Pertanggungjawaban Penggunaan Alokasi Dana Desa Pada Pemerintahan Desa di Kabupaten Donggala", Jurnal Katalogis Volume 3 Nomor , Januari 2015 hlm.44.

⁹ Lapananda, Yusran. 2016. Hukum Pengelolaan Keuangan Desa. Jakarta: RMBooks hlm 21-22

¹⁰ Pioh, Novie. 2014. Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa di Kabupaten Minahasa. Disertasi : Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Padjadjaran Bandung. hlm 2

pemerintah desa dengan adanya Alokasi Dana Desa (ADD). Alokasi Dana Desa ditujukan untuk membiayai program pemerintah desa dalam hal pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat. Perlu adanya Alokasi Dana Desa dikarenakan kebijakan Alokasi Dana Desa sejalan dengan agenda otonomi daerah, di mana desa ditempatkan sebagai utama dalam desentralisasi. Kepala desa merupakan aktor pemegang kekuasaan untuk mengelola keuangan desa, kepala desa juga memberikan tanggung jawab kepada perangkatnya dalam mengawasi program- program yang dilaksanakan dengan menggunakan Alokasi Dana Desa.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti memilih desa belatung sebagai objek penelitian. peneliti memilih desa Belatung sebagai tempat penelitiannya karena peneliti asli orang belatung sehingga memudahkan penelitian ini dilaksanakan. Desa Belatung adalah salah satu desa atau kelurahan di kecamatan Lubuk Batang kabupaten Ogan Komering Ulu Provinsi Sumatera Selatan dan penelitian ini akan berfokus pada bagaimana cara pemerintahan desa Belatung atau untuk mengetahui diskresi yang ada dalam kebijakan alokasi dana desa di era pandemi covid. oleh karena itu penelitian ini berjudul Diskresi Kebijakan Alokasi Dana Desa Di Era Pandemi (Studi Pada Desa Belatung Kecamatan Lubuk Batang kabupaten Ogan Komering Ulu).

1.2 Rumusan Masalah

Perumusan masalah atau research question atau disebut juga sebagai research problem, diartikan sebagai suatu rumusan yang mempertanyakan suatu fenomena, baik dalam kedudukannya sebagai fenomena mandiri, maupun dalam

kedudukannya sebagai fenomena yang saling terkait di antara fenomena yang satu dengan yang lainnya¹¹. Berdasarkan latar belakang dan uraian tersebut diatas maka permasalahan pokok yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah Bagaimana Diskresi dalam Kebijakan Alokasi Dana Desa di Era Pandemi Covid di Desa Belatung Kecamatan Lubuk Batang kabupaten Ogan Komering Ulu ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah untuk menjawab dan mengembangkan suatu persoalan yang terjadi dengan menggunakan pengujian atau metode secara ilmiah. Adapun tujuan penelitian berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas adalah untuk mengetahui diskresi yang ada dalam kebijakan alokasi dana desa di era pandemi covid di Desa Belatung Kecamatan Lubuk Batang Kabupaten Ogan Komering Ulu.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Teoritis

Penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat bermanfaat untuk digunakan sebagai dasar acuan teoritis dalam membahas dan mempelajari diskresi kebijakan di bidang penggunaan dana desa terutamanya di era masa pandemi Covid.

2. Praktis

Penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan informasi dan dapat membantu peneliti lain sebagai acuan dalam melakukan penelitian di

¹¹ Dr. Mamik, *Metodologi Kualitatif*, Zifatama Jawara, Jakarta, 2015, hlm 16.

bidang yang sama dan dapat bermanfaat bagi pegawai Pelayanan Publik yang terlibat langsung dengan masyarakat seperti kepala desa, dan pegawai kantor desa.