

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan Desa merupakan pondasi penting dalam mewujudkan pemerataan kesejahteraan masyarakat di Indonesia. Melalui penerapan desentralisasi dan otonomi daerah, pemerintah berupaya mendorong agar desa memiliki kemandirian dalam mengelola potensi sumber dayanya. Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjadi tonggak penting dalam sejarah pembangunan nasional karena memberikan kewenangan yang luas bagi pemerintah desa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya secara mandiri, termasuk dalam hal pengelolaan keuangan melalui Dana Desa.

Dana Desa merupakan bagian dari dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada desa guna mendukung penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kegiatan kemasyarakatan. Kebijakan Dana Desa ini bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah, sekaligus menjadi instrumen strategis dalam mempercepat pembangunan, mengurangi kesenjangan antarwilayah, serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat desa. Pemberian Dana Desa merupakan bentuk pengakuan dan pemenuhan hak desa untuk menjalankan otonomi dalam pemerintahan dan pembangunan, sehingga desa dapat berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristiknya masing-masing berlandaskan pada prinsip partisipasi masyarakat, demokratisasi, serta pemberdayaan warga desa.

Salah satu prioritas utama penggunaan Dana Desa yang terus menguat dari tahun ke tahun adalah program ketahanan pangan. Ketahanan pangan di tingkat desa merupakan kondisi terpenuhinya kebutuhan pangan bagi seluruh rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Dalam konteks pedesaan, program ketahanan pangan menjadi sangat strategis mengingat mayoritas penduduk desa berprofesi sebagai petani yang sangat bergantung pada produktivitas sektor pertanian.

Dalam kebijakan terbaru, Peraturan Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal Nomor 2 Tahun 2024 tentang Petunjuk Operasional atas Fokus Penggunaan Dana Desa Tahun 2025 telah menetapkan delapan fokus utama penggunaan Dana Desa, yaitu: (1) penanganan kemiskinan ekstrem melalui Bantuan Langsung Tunai Desa paling tinggi 15%; (2) penguatan desa yang adaptif terhadap perubahan iklim; (3) peningkatan promosi dan penyediaan layanan dasar kesehatan termasuk stunting; (4) dukungan program ketahanan pangan; (5) pengembangan potensi dan keunggulan desa; (6) pemanfaatan teknologi dan informasi untuk percepatan implementasi desa digital; (7) pembangunan berbasis Padat Karya Tunai; dan (8) program sektor prioritas lainnya. Secara khusus, Pasal 7 ayat (4) mewajibkan alokasi Dana Desa untuk ketahanan pangan paling rendah sebesar 20%, sementara Pasal 7 ayat (6) mengatur bahwa pelaksanaan program ketahanan pangan melibatkan BUM Desa, BUM Desa bersama, atau kelembagaan ekonomi masyarakat di desa. Peraturan ini menjadi landasan kebijakan yang secara

langsung memengaruhi pola implementasi Dana Desa di seluruh Indonesia pada tahun 2025, termasuk di Desa Karya, Kecamatan Pakkat, Kabupaten Humbang Hasundutan.

Kabupaten Humbang Hasundutan yang berada di Provinsi Sumatera Utara dengan karakteristik wilayah yang didominasi oleh kawasan perbukitan serta lahan pertanian yang subur. Kondisi geografis ini menjadikan sektor pertanian sebagai bidang usaha utama dan paling berperan dalam perekonomian daerah. Aktivitas pertanian yang berkembang di Humbang Hasundutan mencakup beberapa subsektor, antara lain tanaman pangan, hortikultura, biofarmaka, dan perkebunan. Beragam komoditas dihasilkan dari sektor ini, seperti padi, jagung, ubi kayu, ubi jalar, kopi, cabai, jeruk, bawang merah, karet, serta berbagai jenis tanaman biofarmaka. Pada subsektor tanaman pangan, padi menjadi komoditas yang paling dominan pada tahun 2025 dengan luas panen mencapai 25.129,74 hektare dan produksi sebesar 132.404,7 ton. Namun demikian, jika dibandingkan dengan tahun 2024, jumlah produksi padi tersebut mengalami penurunan (BPS Hasundutan, 2025). Kondisi ini menunjukkan bahwa sektor pertanian masih memegang peranan penting dalam struktur ekonomi dan sumber mata pencaharian masyarakat, terutama di wilayah pedesaan. Oleh karena itu, pemberdayaan petani seharusnya menjadi prioritas utama dalam pemanfaatan Dana Desa untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan.

Desa Karya, Kecamatan Pakkat, Kabupaten Humbang Hasundutan merupakan salah satu desa di 22 desa di Kecamatan Pakkat sebagai contoh konkret dari situasi tersebut. Desa yang memiliki potensi sumber daya alam pertanian yang besar yang

menjadikan sebagian besar penduduknya berprofesi sebagai petani. Berikut jumlah penduduk desa karya berdasarkan pekerjaan:

Tabel 1. 1 Jumlah Penduduk Desa Karya berdasarkan Pekerjaan

No	Jenis Pekerjaan	Jumlah
1.	Petani/Peternak	360 Orang
2.	Buruh Tani	140 Orang
3.	Buruh Harian Lepas	70 Orang
4.	Tukang Bangunan	21 Orang
5.	Supir	11 Orang
6.	Aparatur Desa	22 Orang
7.	Guru	27 Orang
8.	Bidan	2 Orang
9.	Ibu Rumah Tangga	259 Orang
10.	TNI / POLRI	9 Orang
	★ Jumlah	922 Orang ★

Sumber: Data Olahan Peneliti, 2025

Berdasarkan Tabel 1.1 di atas, dari total 922 orang penduduk aktif Desa Karya, sebanyak 360 orang berprofesi sebagai petani ataupun peternak dan 140 orang sebagai buruh tani, sehingga secara keseluruhan lebih dari 54% penduduk Desa Karya menggantungkan kehidupannya pada sektor pertanian. Realitas ini menempatkan program ketahanan pangan sebagai salah satu program yang paling strategis dan relevan bagi masyarakat Desa Karya.

Namun pada tahun 2025 Desa Karya menghadapi tantangan utama dalam mengimplementasikan program ketahanan pangan sesuai dengan amanat Permendes Nomor 2 Tahun 2024. Berdasarkan APBDes Tahun 2025 setelah perubahan, terdapat transformasi signifikan dalam mekanisme penyaluran anggaran

ketahanan pangan. Program ketahanan pangan tidak lagi sepenuhnya dikelola melalui bidang pemberdayaan masyarakat seperti pada tahun-tahun sebelumnya dalam bentuk program bantuan sarana produksi pertanian seperti bibit jagung, bibit padi, pupuk untuk pemberdayaan kelompok tani, melainkan Sebagian besar dialihkan melalui penyertaan modal kepada Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) untuk program peternakan ayam, sementara bidang pemberdayaan masyarakat hanya mengalokasikan anggaran untuk honor Penyuluh Pertanian Swadaya (PPS) dan bantuan bibit jagung. Ini menjelaskan bawasannya program ketahanan pangan tidak sepenuhnya didasarkan pada karakteristik Desa Karya yang didominasi pada sektor pertanian, karena anggaran untuk ketahanan pangan telah ditetapkan lebih besar kepada pengelolaan BUMDES dalam bentuk peternakan. Berikut data APBDes Desa Karya Tahun 2021–2025:

Tabel 1. 2 Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDes) Desa Karya

No	Bidang	Tahun				
		2021	2022	2023	2024	2025
1.	Pemerintahan Desa	326.596.698.00	277.104.796.00	411.520.090.00	424.047.935.00	468.597,146.00
2.	Pembangunan Desa	393.654,240.00	137.348,000.00	299.738,600.00	443.947,000.00	397.960,000.00
3.	Pembinaan Kemasyarakatan	99.831,327.00	29.853,000.00	51.863,500.00	30.116,527.00	41.017,000.00
4.	Pemberdayaan Masyarakat	154.420,000.00	255.560,000.00	192.145,000.00	159.787,000.00	24.000,000.00
5.	Penanggulangan Bencana Darurat	234.000,000.00	288.000,000.00	72.000,000.00	72.000,000.00	41.826,397.00
6.	Penyertaan Modal Desa (BUMDes)	-	-	5.000,000.00	20.000,000.00	140.660,000.00
Jumlah APBDes		1,183,046,000.00	974,447,332.00	1,008,549,116.00	1,127,709,469.00	1,083,797,605.00

Sumber: Data Olahan peneliti, 2026

Berdasarkan Tabel 1.2, terlihat perubahan struktural yang signifikan pada tahun 2025. Alokasi bidang pemberdayaan masyarakat menurun menjadi Rp.24.000,000.00 namun disisi lain muncul pos baru berupa Penyertaan Modal Desa kepada BUMDes sebesar Rp.140.660,000.00. Secara keseluruhan, total alokasi Dana Desa untuk program ketahanan pangan pada tahun 2025 adalah Rp.164.660,000.00 atau sekitar 23,41% dari total Dana Desa sebesar Rp.703.271,000.00 yang secara normatif telah memenuhi kewajiban minimal 20% sebagaimana ditetapkan Permendesa Nomor 2 Tahun 2024. Berikut rincian tabel Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa Karya Tahun 2021-2025:

Tabel 1. 3 Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa Karya Tahun 2021–2025

No.	Tahun	Jenis Pemberdayaan Masyarakat	Alokasi dana anggaran (Rp)
1.	2021	Peningkatan produksi tanaman pangan (alat produksi/pengelolaan/penggilingan)	24,000,000.00
		Penguatan ketahanan pangan tingkat desa (Lumbung Desa dll)	118,015,000.00
		Pelatihan dan penyuluhan pemberdayaan perempuan	12,405,000.00
2.	2022	Peningkatan produksi tanaman pangan	24,000,000.00
		Peningkatan produksi peternakan	86,000,000.00
		Penguatan ketahanan pangan tingkat desa (Lumbung Desa dll)	130,750,000.00
		Pelatihan dan penyuluhan perlindungan anak	14,145,000.00
3.	2023	Peningkatan produksi tanaman pangan	24,000,000.00
		Penguatan ketahanan pangan tingkat desa (Lumbung Desa dll)	168,145,000.00
4.	2024	Penguatan ketahanan pangan tingkat desa (Lumbung Desa dll)	159,787,000.00
5.	2025	Penguatan ketahanan pangan tingkat desa (Lumbung Desa dll)	24,000,000.00
		Penyertaan Modal Desa kepada BUMDes – Ketahanan Pangan Program / Peternakan Ayam (Bidang Pembiayaan)	140.660,000.00

Sumber: Data Olahan Peneliti, 2026

Berdasarkan Tabel 1.3, terjadi perubahan mendasar dalam pola program ketahanan pangan di Desa Karya. Pada tahun 2021 hingga 2024, program ketahanan pangan dikelola langsung oleh pemerintah desa melalui bidang pemberdayaan masyarakat dengan berbagai kegiatan seperti penguatan lumbung desa, peningkatan produksi tanaman pangan, dan peternakan. Namun pada tahun 2025, mekanisme berubah secara fundamental mengikuti kebijakan permendesa Nomor 2 Tahun 2024 dana sebesar (Rp.140.660,000.00) dialurkan melalui penyertaan modal kepada BUMDes untuk dikelola sebagai usaha peternakan ayam, sementara Rp.24.000,000.00 pada bidang pemberdayaan masyarakat dipergunakan untuk honor PPS dan bantuan bibit jagung kepada petani.

Namun demikian, dalam proses implementasinya, program ketahanan pangan melalui BUMDes menghadapi kendala serius. Program peternakan ayam yang dikelola BUMDes gagal terlaksana akibat bencana yang tidak dapat diantisipasi, sehingga petani tidak menerima manfaat langsung yang diharapkan dari Dana Desa pada tahun anggaran 2025. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun secara normatif pemenuhan 20% ketahanan pangan telah terpenuhi, namun dalam implementasinya terdapat persoalan mendasar yang memengaruhi efektivitas program di lapangan.

Persoalan implementasi ini tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis penganggaran, tetapi juga mencakup dimensi komunikasi kebijakan, kecukupan sumber daya, komitmen pelaksana, dan mekanisme koordinasi birokrasi. Berdasarkan hasil observasi awal, ditemukan bahwa petani tidak memahami sepenuhnya mekanisme perubahan program ketahanan pangan tahun 2025,

koordinasi antara pemerintah desa, BUMDes, PPS, dan kelompok tani masih lemah, serta tidak tersedia SOP yang jelas untuk pelaksanaan program. Kondisi inilah yang mendorong peneliti untuk mengkaji secara mendalam bagaimana implementasi penggunaan Dana Desa dalam program ketahanan pangan di Desa Karya Tahun 2025.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Bagaimana implementasi penggunaan Dana Desa dalam program ketahanan pangan di Desa Karya, Kecamatan Pakkat, Kabupaten Humbang Hasundutan Tahun 2025?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis implementasi penggunaan Dana Desa dalam program ketahanan pangan di Desa Karya, Kecamatan Pakkat, Kabupaten Humbang Hasundutan Tahun 2025.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian Ilmu Pemerintahan, khususnya mengenai implementasi kebijakan Dana Desa dalam program ketahanan pangan di tingkat desa. Penelitian ini juga memberikan pemahaman lebih mendalam mengenai penerapan teori implementasi kebijakan Edward III dalam konteks program ketahanan

pangan desa, serta bagaimana dinamika alokasi dan mekanisme penyaluran Dana Desa memengaruhi efektivitas implementasi program tersebut.

1.4.2 Manfaat Praktis

a. Pemerintah Desa

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan dalam menyusun kebijakan dan prioritas penggunaan Dana Desa agar program ketahanan pangan dapat direncanakan dan dilaksanakan secara lebih efektif, transparan, dan berkelanjutan, termasuk dalam mengoptimalkan koordinasi dengan BUMDes dan kelompok tani.

b. Petani dan Masyarakat

Bagi Petani dan Masyarakat, penelitian ini diharapkan memberikan pemahaman yang lebih baik tentang mekanisme program ketahanan pangan berbasis Dana Desa, serta mendorong keterlibatan aktif masyarakat petani dalam proses perencanaan dan evaluasi program tersebut.

c. Bagi Penelitian selanjutnya

Bagi Penelitian Selanjutnya, penelitian ini dapat menjadi referensi empiris dalam pengembangan kajian implementasi kebijakan Dana Desa, khususnya terkait program ketahanan pangan, sekaligus menjadi acuan bagi analisis keberlanjutan program pemberdayaan pertanian di desa-desa dengan karakteristik agraris serupa.