

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum, ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945).¹ Disebut negara hukum karena seluruh penyelenggaraannya didasari dengan hukum. Selanjutnya hukum menjadi landasan dalam segala aspek di kehidupan masyarakat Indonesia.

Melalui asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi yang merupakan bagian yang sangat penting dalam sistem negara demokrasi dan merupakan tugas dari Peraturan Daerah yang akan mengisi dan mengatur kondisi tersebut. Pelaksanaan sistem pemerintahan daerah juga melahirkan adanya penguatan terhadap sistem pemerintahan desa sebagai satu kesatuan sistem terutama terkait dengan kewenangan desa.²

Pemerintahan desa menjadi sangat menarik untuk dipelajari dan dibahas, pentingnya mempelajari pemerintahan desa yaitu bisa disejajarkan dengan kepentingan mempelajari sel-sel dalam biologi, atau mempelajari atom dalam ilmu kimia dan fisika. Mungkin perbandingan itu berlebihan, tetapi yang pokok adalah bahwa tanpa pemahaman terhadap unit-unit yang bersifat elementer tetapi esensial, barangkali tidak akan dapat memberikan pengetahuan yang utuh mengenai disiplin-disiplin ilmu yang bersangkutan.

¹ Pasal 1 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, (Jakarta, Rajawali Pers, 2009), hal. 319.

Desa sebagai unit pemerintahan terkecil, dalam batas-batas tertentu bisa dipandang sebagai miniatur negara.³

Dari segi unsur-unsurnya, desa berbeda dengan negara karena tidak memiliki kedaulatan. Dalam susunannya yang asli, sebelum diusik oleh pemerintah kolonial atau mengikuti format negara modern seperti sekarang ini yaitu adanya fungsi legislatif, eksekutif maupun yudikatif bisa dijalankan oleh struktur yang ada di desa meskipun mungkin sangat sederhana, karena memang kebutuhan pemerintahan desa lebih sederhana. Meskipun demikian, terdapat kesejajaran dalam pengelolaan rumah tangga Negara dengan rumah tangga desa. Oleh sebab itu, mempelajari pemerintahan desa adalah salah satu cara mendapatkan pemahaman mengenai jalannya Negara dalam lingkup mikro.

Permasalahan pemerintahan desa di Indonesia bukanlah masalah yang bersifat mikro semata, keadaan desa sangat berbeda antara satu desa di suatu daerah dengan desa di daerah lain. Perbedaannya tidak hanya bersifat semantik, yang tercermin dari keanekaragaman sebutan terhadap unit pemerintahan terkecil itu. Keanekaragaman tersebut meliputi susunan organisasi, tata/cara kerjanya dan unjuk kerjanya. Desa adalah tumpuan sekaligus sasaran pembangunan nasional. Mengingat saat ini, mayoritas penduduk Indonesia masih tinggal di pedesaan, maka pemahaman tentang proses pembangunan di desa merupakan hal yang sangat diperlukan.

³ Mashuri Maschab, Politik Pemerintahan Desa di Indonesia, (Yogyakarta, Polgov, 2013), hal. 8.

Pemberian kewenangan kepada unit-unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan kebutuhan mutlak dan tidak dapat dihindari. Dibuktikan dengan berakhirnya sistem sentralistik dan mengarah kepada sistem pemerintahan yang desentralistik dengan memberikan keleluasaan pada daerah dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab. Otonomi Daerah merupakan kewenangan daerah otonom dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁴

Pemberian kewenangan otonomi harus berdasarkan asas desentralisasi dan dilaksanakan dengan prinsip luas, nyata, dan bertanggungjawab.⁵ Pengertian luas dalam penyelenggaraan otonomi daerah merupakan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup seluruh bidang pemerintahan yang dikecualikan pada bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Kewenangan bidang lain tersebut meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis,

⁴ Titik Triwulan Tutik, Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945. (Jakarta : Kencana Pramedia Group, 2010), hal. 243.

⁵ Hari Sabarno, Untaian Pemikiran Otonomi Daerah : Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa, (Jakarta : Sinar Grafika, 2007), hal. 30.

konversi, dan standarisasi nasional.⁶ Otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh dan bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya, pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.⁷

Desa diberi kewenangan untuk mengatur desanya secara mandiri, termasuk di bidang sosial, politik dan ekonomi. Dengan adanya kemandirian ini diharapkan akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan sosial dan politik. Bagi desa, otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh provinsi maupun kabupaten/kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari pemerintah. Landasan pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang

⁶ *Ibid*, hal. 31.

⁷ H.A.W Widjaja, Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 165.

menjadi wewenang pemerintahan Kabupaten atau Kota diserahkan pengaturannya kepada desa.⁸ Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggung jawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI) dan tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹

Desa sebagai pemerintahan yang langsung bersentuhan dengan masyarakat menjadi fokus utama dalam pembangunan pemerintah, hal ini dikarenakan sebagian besar wilayah Indonesia ada di pedesaan. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (selanjutnya disebut Undang-Undang Desa) menyatakan bahwa penatausahaan keuangan pemerintah desa terpisah dari keuangan pemerintah kabupaten. Pemisahan dalam penatausahaan keuangan desa tersebut bukan hanya pada keinginan untuk melimpahkan kewenangan dan pembiayaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya keuangan dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat.

Pengelolaan Keuangan Desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa (selanjutnya disebut PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

⁸ Zulman Barniat, "Otonomi Desa: Konsepsi Teoritis dan Legal", Jurnal Analisis Sosial Politik Volume 5, No 1, Juli 2019, hal. 24-25, diakses pada tanggal 20 Maret 2023

⁹ H.A.W Widjaja, *Op. Cit.*, hal. 166.

Tentang Pengelolaan Keuangan Desa) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2020 Tentang Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa (selanjutnya disebut PERMENDAGRI No. 73 Tahun 2020 Tentang Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa.

Pengelolaan keuangan desa sebagai penyelenggaraan pemerintah desa tidak hanya mengelola dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Indonesia (selanjutnya disebut APBN). Selain mengelola dana dari pemerintah pusat. Pemerintah desa juga mengelola Alokasi Dana Desa (selanjutnya disebut ADD), bagi hasil pajak dan retribusi, bantuan keuangan provinsi serta pendapatan asli desa (selanjutnya disebut PADes).

Secara regulatif semua keuangan desa ini akan terdokumentasi dalam bentuk Anggaran Pendapatan Desa yang pengelolaannya mengikuti berbagai petunjuk peraturan perundang-undangan. Pengelolaan keuangan pemerintahan desa harus mengedepankan efektivitas. Efektivitas yang dimaksud yaitu lebih berorientasi kepada hasil/keluaran (output), sedangkan masalah penggunaan masukan (input) kurang menjadi perhatian utama. Dari efektivitas harus menjadikan suatu gambaran suatu desa yang hendak ditarget dalam pengelolaan keuangan. Efektivitas dalam memajukan pemerintahan desa dapat dilihat pada berbagai kegiatan pelatihan ketatausahaan pada lembaga pemerintah desa tersebut agar pelayanan terhadap masyarakat berjalan lancar, profesional, cepat dan tepat diperlukan kinerja yang efektif.¹⁰

¹⁰ Zulman Barniat, *Op. Cit.*, hal. 26.

Diundangkannya Undang-Undang Desa memberi ruang untuk berkembangnya demokratisasi ekonomi dan politik di pedesaan, serta memberi kewenangan yang seluas-luasnya bagi pemerintah desa dalam melakukan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa, maka kecenderungan pihak luar untuk terlibat dalam proses partisipasi dalam membangun desa menjadi sangat tinggi. Dalam konteks ini, meningkatkan kerjasama dengan pihak ketiga menjadi salah satu peluang besar yang harus dimanfaatkan oleh desa.

Pendampingan desa merupakan suatu kegiatan memberdayakan masyarakat melalui asistensi, pengarahan, pengorganisasian dan fasilitasi desa di mana salah satu tujuannya yaitu untuk meningkatkan kapasitas, efektivitas, dan akuntabilitas pemerintahan desa dan pembangunan desa sesuai dengan tujuan diterbitkannya kebijakan pendampingan desa. Pembentukan pendamping desa memiliki tujuan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan kepentingan penduduk di pedesaan.¹¹

Berdasarkan itu, kehadiran pendamping desa di sini cukup penting dalam berbagai hal di dalam masyarakat, pemerintah desa bersama dengan pendamping desa harus bergerak cepat dalam membangun strategi untuk mengentas kemiskinan dan meminimalisir kesenjangan sosial, utamanya di bidang keuangan desa, bidang pembangunan yang bersifat fisik serta sarana prasarana desa demi tujuan meningkatkan pembangunan desa untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

¹¹ *Ibid.*

Anggaran dana desa merupakan dana yang paling rentan dikorupsi, saat ini pemerintah desa menjadi salah satu lembaga pelaku kasus korupsi terbesar. Jika berbicara soal konsep penyalahgunaan wewenang, setiap kewenangan atau kekuasaan pemerintah, sebagaimana telah diatur dan dibatasi oleh adanya asas spesialitas (*het specialiteitsbeginsel*), asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur/ legaliteit beginsel*) dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). Sehingga apabila pemerintah atau aparatur negara melakukan perbuatan yang bertentangan dengan asas-asas tersebut, maka perbuatan itu merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang (*detournement de povouir*).¹²

Di Indonesia sering ditemukan kasus-kasus penyalahgunaan keuangan desa, sebagai contoh yaitu kasus korupsi dana desa senilai Rp. 220 Juta yang dilakukan oleh Edoh (Eks Kades di Jambi) yang ditangkap pada 06 April 2023.¹³ Selain itu korupsi dana desa di Desa Bari Nusa Tenggara Timur yang mencapai 500 Juta, kasus tersebut menjerat kades dan beberapa perangkat desa yang ditangkap pada 20 Maret 2023. Bermula dari rincian dugaan penyimpangan dana desa pada pengeluaran fiktif dan terdapat kelebihan pengeluaran atas belanja kegiatan desa.¹⁴

Selain contoh di atas yaitu ditetapkannya Eks Kades desa Kademungan Kecamatan Kejayan Kabupaten Pasuruan sebagai tersangka atas kasus penyalahgunaan tanah waduk Dinas PU SDA Provinsi Jatim. Atas

¹² *Ibid.*

¹³ <https://www.detik.com/sumut/hukum-dan-kriminal/d-6659936/tilap-dana-desa-eks-kades-di-jambi-ditangkap-saat-kabur-ke-jakarta>, diakses pada tanggal 4 Mei 2023

¹⁴ <https://www.detik.com/bali/nusra/d-6629744/dana-desa-bari-diduga-4-tahun-dikorupsi-hampir-rp-500-juta>, diakses pada tanggal 4 Mei 2023

tindakannya Eks Kades tersebut menyebabkan kerugian dana desa kurang lebih 900 juta, karena di atas tanah waduk itu dibangun Toko Samprodi milik BUMDes yang anggarannya dari dana desa, yang seharusnya pembangunan BUMDes menggunakan lahan desa bukan tanah waduk milik SDA PU Pengairan.¹⁵

Berdasarkan kasus tersebut di atas, peran pendamping desa menjadi sangat penting dalam memberikan arahan dan pendampingan terkait prosedur dan pengelolaan desa yang baik. Partisipasi pendamping desa sangat dibutuhkan untuk keberhasilan pembangunan di desa menuju ke arah yang lebih baik. Begitu juga dengan peran dan kinerja pemerintahan desa juga diharapkan untuk dapat menjalankan tugas pokok memimpin dan mengkoordinasikan dalam melaksanakan urusan rumah tangga desa, untuk melakukan pembinaan dan pembangunan masyarakat dan membina perekonomian desa.

Selain itu membantu dalam hal pengelolaan dana desa yang harus dilakukan secara transparan dan bertanggungjawab. Keterlibatan pendamping desa dalam proses perencanaan, pelaksanaan, hingga pengawasan program-program pembangunan desa menjadi salah satu kunci keberhasilan pengelolaan dana desa. Pemberian dana ke desa yang begitu besar dan jumlah pelaporan yang beragam dalam pengelolaan keuangan desa tentunya menuntut tanggung jawab yang besar juga oleh aparat pemerintah desa. Oleh

¹⁵ Jawanto Arifin, "Eks Kades Kedemungan Kejayan Ditahan, Jadi Tersangka Dana Desa", Artikel Hukum Radar Bromo, 8 Maret 2021, <https://radarbromo.jawapos.com/hukum-kriminal/1001612905/eks-kades-kedemungan-kejayan-ditahan-jadi-tersangka-dana-desa>, diakses pada tanggal 8 Agustus 2023

karena itu pemerintah desa harus bisa menerapkan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan desa, di mana semua akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan sehingga terwujud tata kelola pemerintahan desa yang baik.

Dalam upaya untuk dapat menerapkan prinsip akuntabilitas tersebut, diperlukan berbagai sumber daya dan sarana pendukung, diantaranya sumber daya manusia yang kompeten serta dukungan sarana teknologi informasi yang memadai dan dapat diandalkan. Pengelolaan alokasi dana desa harus diawasi dengan baik agar pengelolaan dana desa ini berjalan secara efektif, efisien, dan ekonomis.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul **PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM PENDAMPING DESA DALAM HAL TERJADINYA PENYALAHGUNAAN KEUANGAN DESA.**

B. Perumusan Masalah

Adapun rumusan masalah yang akan di bahas dalam penelitian yaitu sebagai berikut :

1. Kewenangan pendamping desa dalam mengelola keuangan desa.
2. Bentuk pertanggungjawaban hukum pendamping desa dalam hal terjadinya penyalahgunaan keuangan desa.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian hukum ini, yaitu sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kewenangan pendamping desa dalam mengelola keuangan desa.
2. Untuk mengetahui bentuk pertanggungjawaban hukum pendamping desa dalam hal terjadinya penyalahgunaan keuangan desa.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun yang menjadi kegunaan penelitian dalam pembahasan skripsi ini yaitu sebagai berikut :

1. Akademis

Secara teoritis, penelitian skripsi ini diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmiah bagi ilmu pengetahuan hukum dalam pengembangan hukum tata negara, khususnya pemahaman teoritis mengenai tugas, fungsi, kedudukan dan tanggung jawab pendamping desa dalam hal terjadi penyalahgunaan keuangan desa. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang bermanfaat dan jelas bagi para akademisi hukum, praktisi hukum dan mahasiswa hukum dalam mengembangkan dan menambah wawasan ilmu pengetahuan dan memberikan sumbangan pemikiran, serta memberikan tambahan dokumentasi karya tulis, literatur, dan bahan-bahan informasi ilmiah dan lain sebagainya.

2. Kelembagaan

Penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi penambahan ilmu pengetahuan serta sebagai pedoman dan bahan rujukan bagi penegak dan/atau praktisi hukum khususnya bagi pendamping desa dan pemerintah desa. Penelitian ini diharapkan untuk dijadikan sebagai bahan/masukan bagi penegak hukum dalam melaksanakan tugas sesuai bidangnya masing-masing. Selain itu penelitian hukum ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi para pembentuk Undang- Undang terkait dengan upaya pemberantasan pelaku penyalahgunaan kekuasaan terutama pengelolaan keuangan desa di desa-desa.

3. Sosial/Masyarakat

Hasil penelitian skripsi ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan bagi masyarakat atas adanya pendamping desa serta wewenang dan kewenangannya dalam mendampingi desa atas terjadinya penyalahgunaan keuangan desa. Penelitian ini diharapkan agardapat dijadikan sebagai pedoman dan dasar dalam bertindak, selain itu bermanfaat karena dengan adanya penelitian hukum ini dapat mengetahui bentuk-bentuk penyalahgunaan keuangan desa oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab serta mengetahui cara menanggulangi dan mengatasi permasalahan tersebut.