

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari kontribusi sektor pemerintahan desa sebagai unit terkecil dalam sistem pemerintahan negara. Adanya Desa merupakan struktur awal terbentuknya Masyarakat politik di Indonesia. Melihat dengan adanya Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5717 (selanjutnya ditulis dengan Undang – Undang Desa) yang telah disusun dilandaskan dengan penerapan amanat konstitusi, berupa pengakuan terhadap kesatuan Masyarakat hukum adat sebagaimana telah tercantum di dalam Pasal 18B ayat (2) Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang Dimana berbunyi “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.”

Sedangkan pada Pasal 18 Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai ketentuan yang menjelaskan bahwa :

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Mendukung adanya Pasal 18 Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 juga terdapat Undang – Undang yang mengatur terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yakni Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menimbang bahwasannya :

“sesuai dengan Pasal 18 Ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang;”

Dengan adanya konstruksi dalam menggabungkan fungsi *self – governing community* dengan *local self government*, maka diharapkan dalam kesatuan Masyarakat hukum adat yang merupakan bagian dari wilayah desa dapat ditata sedemikian rupa untuk menjadi satu kesatuan yang dapat dikatakan sebagai bentuk dari desa dan desa adat. Desa dan desa adat memiliki fungsi pemerintahan, keuangan desa, pembangunan desa serta mendapat fasilitasi dan pembinaan dari pemerintah kabupaten/kota. Jika desa dan desa adat dilayani dengan cara yang sama oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam situasi seperti ini, hal ini diharapkan segala kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa dapat dipenuhi dengan lebih baik.

Desa memiliki peran strategis dalam mempercepat tercapainya tujuan pembangunan nasional, khususnya dalam hal peningkatan kesejahteraan dan pemberdayaan warga. Dengan memberikan kesempatan yang lebih besar bagi desa untuk mengurus tata pemerintahannya sendiri dan memastikan pembangunan dilakukan secara merata, maka diharapkan akan ada peningkatan

kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat desa. Sehingga menjadi tanggung jawab pemerintah desa, yang diwakili oleh kepala desa atau perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, untuk menjalankan organisasi pemerintahan desa secara efektif dan sesuai dengan amanah yang diberikan oleh Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014.

Pada Tahun 2024, data jumlah desa di Indonesia sebanyak 75.753 desa, berdasarkan data Badan Pusat Statistik.¹ Sedangkan menurut datacatalog.worldbank.org jumlah populasi 281,2 juta manusia di Indonesia.² Semua desa memiliki seorang kepala desa, tetapi masing-masing desa memiliki kapasitas sumber daya manusia yang berbeda. Seorang kepala desa harus tahu tentang kehidupan sosial dan mampu mengelola tata pemerintahan dengan baik. Mereka yang terpilih menjadi kepala desa saat ini biasanya adalah orang-orang yang hanya memiliki kemampuan untuk berinteraksi dengan orang lain dengan baik, seperti tokoh adat, tokoh agama, dan orang kaya, tetapi mereka tidak memiliki keahlian leadership yang diperlukan untuk menjalankan pemerintahan desa yang efektif.

Realitas tentang hubungan calon kepala desa dengan warganya sangat penting untuk pemilihan kepala desa karena hubungan emosional yang kuat dan rasa persaudaraan yang muncul sebagai hasil dari pemilihan tersebut. Akibatnya, ketika pemilihan kepala desa dilakukan, masyarakat memilih orang yang

¹Badan Pusat Statistik, “Statistik Potensi Desa Indonesia 2024”, <https://www.bps.go.id/id/publication/2024/12/10/2f5217e2d6a695a0830290a7/statistik-potensi-desa-indonesia-2024.html> Diakses Pada 3 Maret 2025

²Data Commons, “Indonesia”, https://datacommons.org/place/country/IDN?utm_medium=explore&mprop=count&popt=Person&hl=en, Diakses pada 3 Maret 2025

dianggapnya paling dekat, tanpa mempertimbangkan pengetahuan dan kualitas desa. Adanya kekurangan pemahaman tersebut menimbulkan efek negatif dalam pencapaian tujuan terjalannya kepentingan misi maupun visi desa tersebut. Menurut penulis, terdapat akibat – akibat negatif yang mungkin muncul dikarenakan memilih seorang kepala desa tanpa melihat visi dan misinya, adapun akibat – akibat negatif tersebut diantaranya :

1. Konflik sosial dan perpecahan komunitas. Pemilihan yang didasarkan pada kepentingan kelompok atau asosiasi pribadi daripada visi dan misi kandidat biasanya menyebabkan konflik dan ketegangan di antara warga negara. Hal ini dapat merusak hubungan sosial dan mengurangi tingkat kerja sama masyarakat.³
2. Kebijakan yang tidak relevan dengan kebutuhan masyarakat. Jika pemilih mengabaikan program kerja calon kepala desa, ada kemungkinan bahwa kepala desa terpilih tidak memahami kebutuhan dan keinginan warga. Akibatnya, kebijakan yang dibuat mungkin tidak efektif atau tidak memenuhi harapan warga desa.
3. Kehilangan nilai budaya dan tradisi lokal. Pemilihan Kepala Desa yang tidak mempertimbangkan visi dan misi kandidat, hal itu dapat menyebabkan nilai-nilai budaya yang telah menjadi bagian penting dari identitas masyarakat desa terkikis.
4. Keterbatasan pembangunan dan kemajuan desa. Pertumbuhan desa

³ Andiyana Sadipun, dkk, “Dampak Pemilihan Kepala Desa Terhadap Eksistensi Nilai Budaya Basanohi Pada Desa Waiboga Kecamatan Sulabessi Tengah Kabupaten Kepulauan Sula Provinsi Maluku Utara”, Jurnal Kewarganegaraan, Volume 6 Nomor 1, 2022, Halaman 1867

mungkin tidak berkelanjutan atau tidak terarah tanpa adanya arahan dan tujuan yang jelas dari pejabat terpilih. Hal ini dapat menghambat kemajuan ekonomi, sosial, dan infrastruktur desa.

5. Kehilangan kepercayaan terhadap proses demokrasi lokal. Masyarakat bisa kehilangan kepercayaan pada sistem demokrasi lokal jika mereka percaya bahwa pemilihan pemimpin desa tidak didasarkan pada kriteria dan program yang transparan. Hal ini dapat mengurangi partisipasi warga dalam proses politik dan sosial di masa mendatang.

Dampak tersebut mungkin terjadi apabila perekrutan calon kepala desa tidak mempertimbangkan integritas dan kualitas seorang kepala desa, hal itu akan mempersulit dan menambah beban desa karena desa sedang mencari pemimpin yang dapat meningkatkan keadaan desa, pemimpin yang mampu mengendalikan administrasi pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, meningkatkan sumber pendapatan, dan pemimpin yang mampu meningkatkan sumber pendapatan dan kualitas masyarakat. Bachsan berpendapat bahwa peran pemerintah, khususnya pemerintah desa, harus sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat dalam mencapai kesejahteraan rakyat.

Dikutip dalam jurnal milik Mario Juan C.S. Hidete, Bachsan berpendapat bahwa peran pemerintah, khususnya pemerintah desa, harus sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat dalam mencapai kesejahteraan rakyat.⁴

Sedangkan menurut pendapat David Osborne dan Ted Gaebler di dalam buku

⁴ Mario Juan C.S. Hidete, dkk. "Peran Pemerintah Desa Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Di Desa Mawea Kecamatan Tobelo Timur Kabupaten Halmahera Utara", Volume 8 Nomor 114, 2022, Halaman 43

Tumar Sumihardjo mengatakan bahwa, masyarakat sebagai entitas publik harus dapat memperoleh perhatian khusus, memperoleh kepuasan dalam pelayanan guna terwujudnya masyarakat yang madani.⁵ Oleh karena itu, untuk memungkinkan pertumbuhan desa yang dipimpinnya, sangat diperlukan seorang kepala desa yang memiliki konsep pembangunan yang kuat.

Kepala desa memiliki tanggung jawab yang besar dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan pembangunan desa sebagai pimpinan dan penyelenggara pemerintahan desa. Mengingat luasnya kewenangan yang diembannya, kepala desa memiliki beberapa kendala dalam menjalankan kebijakan desa yang seharusnya dapat dijalankan dengan baik dan penuh tanggung jawab. Seorang kepala desa dapat dianggap berhasil memimpin desa menuju kemajuan hanya jika kebijakan yang mereka buat mendapat dukungan dari banyak orang (masyarakat). Kemampuan seorang kepala desa tidak hanya diukur dari tingkat pendidikan mereka, tetapi lebih pada kewibawaan dan keteladanan mereka sendiri.

Setiap perangkat desa wajib membuat dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas sesuai bidang ketugasan secara tepat waktu kepada atasannya. Kepala desa juga bertanggung jawab untuk memimpin dan memberikan bimbingan, petunjuk, dan perintah, serta melakukan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan tugas kepada semua perangkat desa. Kepala desa juga bertanggung jawab untuk mengadakan rapat koordinasi secara berkala untuk memastikan pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajiban masing-masing.

⁵ Tumar Sumihardjo, "Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Melalui Pengembangan Daya Saing Berbasis Potensi Daerah", (Bandung : Fokusmedia, 2008), Halaman 66

Dalam proses pembuatan suatu peraturan desa, seorang kepala desa beserta dengan pemerintah daerah selaku pihak yang diajak dalam berkoordinasi oleh pemerintah desa harus dapat melaksanakan otonomi yang secara konsisten hal ini juga termasuk konsistensi dalam pelaksanaan otonomi desa yang dilakukan dengan baik.⁶ Dalam melakukan intervensi Pemerintah daerah harus mendukung pemerintahan desa apabila terdapat otonomi desa yang bertentangan dengan hukum. Pemerintahan desa ini pada akhirnya akan menciptakan tata hukum desa yang didasarkan pada kearifan lokal dan menciptakan pemerintahan yang baik untuk kemajuan dan pembangunan desa dalam mewujudkan sistem pemerintahan yang baik.

Dengan diberlakukannya Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Terjadi perubahan besar dalam yurisdiksi tentang desa, termasuk penyelenggaraan pemerintahan desa dan penyelenggaraan pemerintahan desa. Melalui peraturan daerah sebelumnya, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Dengan dicabutnya, seluruh peraturan daerah yang berhubungan dengan desa, termasuk Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, dianggap tidak berlaku lagi. Oleh karena itu, pemerintah daerah bertanggung jawab untuk membuat peraturan daerah, yang merupakan dasar dari undang-undang yang lebih tinggi, seperti peraturan daerah tentang perangkat desa.

Dalam beberapa Tahun terakhir, pemerintah desa telah diberikan

⁶ Ni'matul Huda, "Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematikanya", Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005), Halaman 64

kewenangan yang lebih besar melalui berbagai regulasi, seperti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang memberi hak suara kepada desa dalam mengelola anggaran desa dan merencanakan pembangunan desa sesuai kepentingan setempat. Tujuannya adalah agar daerah pedesaan dapat berkembang lebih cepat, dan kesejahteraan masyarakat pedesaan diperhatikan dengan seksama, dan proses pembangunan dapat terealisasi dengan baik.

Akan tetapi, dengan adanya *expanding power* yang diberikan kepada kepala desa oleh pemerintah, maka tantangan yang berkaitan dalam pengelolaan pemerintah desa memungkinkan akan muncul. Seorang kepala desa yang merupakan pemimpin dari satuan pemerintahan terkecil, pada dasarnya harus melaksanakan kebijakan dan program pembangunan yang sudah ditetapkan, serta melakukan pengawasan terhadap dana yang disediakan untuk desa agar dapat dipergunakan secara optimal. Ironisnya, seberapa jauh tanggung jawab yang ada, kepala desa banyak sekali tersangkut dengan masalah hukum terkait kebijakan desa. Masalah ini dapat berasal dari manajemen yang tidak memadai, laporan dari masyarakat yang tidak puas terhadap pelayanan administrasi, atau korupsi yang dilakukan oleh seorang kepala desa.

Sebagai contohnya tentang seorang kepala desa di Kabupaten Mojokerto, Jawa Timur yang tersangkut tindak pidana dalam melaksanakan kebijakannya. Polisi menetapkan kepala desa tersebut sebagai tersangka dalam kasus dugaan tindak pidana korupsi dana desa. Kepala desa itu diduga melakukan korupsi Dana Desa (DD) Tahun Anggaran 2020 dan 2021 dengan kerugian negara sebesar Rp 360 juta. Kepala desa tersebut menggunakan dana sebesar Rp

400.456.148 untuk bantuan program Pemerintah Dana Desa Tahun Anggaran 2020. Anggaran tersebut seharusnya dialokasikan untuk 14 program pembangunan fisik dan pemberdayaan masyarakat di desanya, tetapi yang dapat dipertanggungjawabkan hanya sebesar Rp 229.900.000, sehingga terjadi selisih anggaran yang tidak dapat dipertanggungjawabkan sebesar Rp 170.556.148. Sedangkan pada Tahun 2021, terjadi kegagalan dalam pengelolaan anggaran dana desa pada Tahun 2021 senilai Rp 349.674.932. Anggaran tersebut diperuntukkan bagi pembiayaan 19 kegiatan pembangunan fisik dan pemberdayaan, namun dari dana yang dicairkan, penggunaan anggaran yang bisa dipertanggungjawabkan hanya sebesar Rp 160.016.000. Hal ini disinyalir digunakan untuk kepentingan pribadi Kepala desa tersebut.⁷

Dengan demikian, kepala desa yang berintegritas dan berpikiran maju sangat penting untuk menggerakkan pemerintahan desa. Namun, banyak kepala desa saat ini harus berurusan dengan penegak hukum meskipun mereka sudah hati-hati dalam melaksanakan kebijakannya. Akibatnya, apabila hal ini tidak dilakukan dengan segera, kepala desa tersebut dikhawatirkan tidak akan melakukan tugas, kewenangan, dan kewajibannya dengan baik karena mereka takut akan dihukum. Merujuk pada huruf d Pasal 26 Ayat (3) Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang berbunyi :

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Kepala Desa berhak mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang

⁷Moh Syafii dan Andi Hartik, "Korupsi Dana Desa Rp 360 Juta, Kades di Mojokerto Ditangkap Polisi", <https://surabaya.kompas.com/read/2024/04/19/203004478/korupsi-dana-desa-rp-360-juta-kades-di-mojokerto-ditangkap-polisi?page=all>, Diakses Pada 3 Maret 2025

dilaksanakan”

Apabila ditelaah kembali berdasarkan Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada Pasal 26 Ayat (3), secara norma hukum seorang kepala desa dalam menjalankan kebijakannya wajib untuk diberikan perlindungan hukum yang dapat dijadikan landasan hukum baginya dalam mendapatkan suatu keadilan apabila kepala desa tersebut berhadapan dengan penegak hukum. Akan tetapi apabila ditelaah dalam pandangan filosofinya, perlindungan hukum yang diberikan kepala kepala desa tersebut haruslah dituangkan kedalam peraturan perundang – undangan tersendiri yang sehingga dalam menjalankan kebijakannya seorang kepala desa akan lebih yakin atas kepastian hukum yang diberikan oleh pemerintah dan negara dalam memimpin suatu pemerintahan desa. Hal ini mungkin tidak akan memberikan dampak yang signifikan terhadap pembangunan dan pemberdayaan desa atas kebijakan perlindungan hukum terhadap seorang kepala desa dan juga diyakini atas keefesiensi pelaksanaan Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, khususnya Pasal 26 Ayat (3) dapat memberikan perlindungan kepala desa dari banyaknya para penegak hukum dalam melakukan penanganan tindak pidana yang telah terjadi di desanya. Kepala desa harus mampu mengambil keputusan yang berhubungan dengan anggaran desa, penggunaan dana desa, serta perencanaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Tanpa adanya perlindungan hukum yang memadai, kepala desa mungkin merasa terancam ketika keputusan-keputusan tersebut dipersoalkan oleh pihak-pihak tertentu yang tidak puas dengan

kebijakan yang diambil.

Dengan demikian, pentingnya menganalisis perlindungan hukum kepala desa dalam penerapan kebijakan desa sehingga kepala desa tidak perlu dibebani masalah yang kecil atau besar dalam menjalankan kebijakannya, namun dapat memberikan fokus dalam memberdayakan kebijakan desa dan juga kesejahteraan masyarakat desa. Perlindungan hukum yang diterapkan akan membuat kepala desa merasa nyaman bagi pekerjaannya, tanpa adanya tekanan hukum dari luar atau internal desa. Perlindungan kesejahteraan hukum bukan hanya untuk kepala desa, tetapi juga untuk berlangsungnya pemerintahan desa. Oleh karena itu, Penulis ingin mengkaji lebih lanjut terkait dengan permasalahan tersebut dengan judul penelitian penulis yakni **“ANALISIS TERHADAP PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KEPALA DESA DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DESA.”**

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi kepala desa dalam implementasi kebijakan desa menurut Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ?
2. Apakah bentuk sanksi hukum yang diberikan kepada kepala desa yang menyalahgunakan kebijakan desa menurut Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ?

C. Tujuan Penelitian

Pada dasarnya, setiap studi membutuhkan tujuan yang jelas dan terperinci. Hal ini penting agar penulis dapat mencapai solusi untuk masalah yang

dirumuskan dalam penelitian tersebut. Berikut adalah tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian skripsi ini :

1. Untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum bagi kepala desa dalam implementasi kebijakan desa menurut Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
2. Untuk mengetahui bentuk sanksi hukum yang diberikan kepada kepala desa yang menyalahgunakan kebijakan desa menurut Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi pokok permasalahan dan tujuan yang telah dijelaskan sebelumnya. Berdasarkan kegunaannya, penelitian ini dapat dianalisis dari tiga aspek :

1. Bagi Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan serta mengembangkan ilmu pengetahuan, khususnya dalam menemukan solusi atas permasalahan yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi kepala desa dalam implementasi kebijakan desa. Penulis juga berharap agar karya ini dapat menjadi tambahan bahan pustaka dan memberikan kontribusi ilmiah serta teoritis yang bermanfaat dalam pemahaman, pemikiran, dan perspektif baru. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu menjadi landasan bagi studi lebih lanjut untuk menghasilkan konsep-konsep ilmiah dalam proses pembelajaran.

2. Bagi Kelembagaan

Bagi para pemangku kepentingan, baik dari lembaga legislatif maupun eksekutif, diharapkan untuk memberikan masukan yang berbasis keilmuan dalam membangun kerangka teoritis dan yuridis di bidang hukum, khususnya yang berkaitan perlindungan hukum bagi kepala desa dalam implementasi kebijakan desa berdasarkan Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa khususnya pada Pasal 26 Ayat (3) Huruf D yang dapat menjadi acuan dalam membentuk peraturan baru dalam bentuk perlindungan hukumnya.

3. Bagi sosial/Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu memperluas pengetahuan dan pemahaman masyarakat, serta menjadi referensi untuk kajian lanjutan, terutama yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi kepala desa dalam implementasi kebijakan desa berdasarkan Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa khususnya pada Pasal 26 Ayat (3) Huruf D.

